

Strategische Regionalplanung

Vallée, Dirk (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vallée, D. (Hrsg.). (2012). *Strategische Regionalplanung* (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 237). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336498>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Strategische Regionalplanung

Dirk Vallée (Hrsg.)

ARL

Strategische Regionalplanung

FuS Bd. 237
ISBN 978-3-88838-066-2
ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2012
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Bestellmöglichkeit:
www.arl-net.de (Rubrik „Publikationen“)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. 0511 34842-0, Fax 0511 34842-41
E-Mail: arl@arl-net.de
Internet: www.arl-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE
DER ARL

Strategische Regionalplanung

Dirk Vallée (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Brandt, Tobias, Dipl.-Ing., Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Fürst, Dietrich, Prof. Dr., Hannover, Mitglied der ARL

Hege, Hans-Peter, Dipl.-Ing., Isny

Hoffmann-Bohner, Karl Heinz, Dipl.-Geogr., Verbandsdirektor, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen, Mitglied der ARL

Konze, Heinz, Dipl.-Ökon., Moers, Mitglied der ARL

Priebs, Axel, Prof. Dr., Erster Regionsrat, Region Hannover, Mitglied der ARL

Schäde, Gerd, Dipl.-Ing., Amtsleiter, Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mitglied der ARL

Scheller, Jens, Dipl.-Geogr., Museumsleiter, Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach, Mitglied der ARL

Schmidt, Petra Ilona, Dipl.-Ing., Ministerialrätin, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Mitglied der ARL

Scholich, Dietmar, Prof. Dr.-Ing., Generalsekretär der ARL, Hannover

Tönnies, Gerd, Dr., Geschäftsstelle der ARL, Hannover

Vallée, Dirk, Prof. Dr.-Ing., Lehrstuhl und Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Mitglied der ARL

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Arbeitskreis mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das vom Arbeitskreis verabschiedete Manuskript wurde darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung durch einen Gutachter unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen des Gutachters der Geschäftsstelle der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (toennies@arl-net.de)

Mitglieder des Arbeitskreises „Aufgaben einer strategischen Regionalplanung für eine nachhaltige regionale Entwicklung“

Brandt, Tobias, Dipl.-Ing., Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (Geschäftsführer des Arbeitskreises)

Fürst, Dietrich, Prof. Dr., Hannover, Mitglied der ARL

Konze, Heinz, Dipl.-Ökon., Moers, Mitglied der ARL

Priebs, Axel, Prof. Dr., Erster Regionsrat, Region Hannover, Mitglied der ARL

Scheller, Jens, Dipl.-Geogr., Museumsleiter, Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach, Mitglied der ARL

Schmidt, Petra Ilona, Dipl.-Ing., Ministerialrätin, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Mitglied der ARL

Scholich, Dietmar, Prof. Dr.-Ing., Generalsekretär der ARL, Hannover

Tönnies, Gerd, Dr., Geschäftsstelle der ARL, Hannover

Vallée, Dirk, Prof. Dr.-Ing., Lehrstuhl und Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Mitglied der ARL (Leiter des Arbeitskreises)

Inhalt

I	Einführung	1
<i>Dirk Vallée</i>	1 Hintergrund und Ziele	2
<i>Dietrich Fürst</i>	2 Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“	18
II	Fallstudien	31
<i>Axel Priebes</i>	Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung	32
<i>Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt</i>	Frankreich: Großraum Lyon	46
<i>Dietrich Fürst, Jens Scheller</i>	Großbritannien: Region Greater London	57
<i>Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt</i>	Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag	71
<i>Axel Priebes, Dirk Vallée</i>	Schweden: Region Stockholm	86
<i>Heinz Konze, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies</i>	Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden	96
<i>Karl H. Hoffmann-Bohner</i>	Deutschland: Region Hochrhein-Bodensee	121
<i>Hans-Peter Hege</i>	Deutschland: Metropolregion Rhein-Neckar	132
<i>Gerd Schäde, Dirk Vallée</i>	Deutschland: Region Mittleres Mecklenburg/ Rostock	145
<i>Tobias Brandt, Heinz Konze</i>	Zusammenfassende Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den Fallstudien	156

III	Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland	169
<i>Dirk Vallée,</i> <i>Tobias Brandt,</i> <i>Dietrich Fürst,</i> <i>Heinz Konze,</i> <i>Axel Prieb,</i> <i>Petra Ilona Schmidt,</i> <i>Dietmar Scholich,</i> <i>Gerd Tönnies</i>	Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland	170
	Anhang: Interviewpartner	191
	Kurzfassungen/Abstracts	192

Teil I

Einführung

1 Hintergrund und Ziele

Gliederung

- 1.1 Prozessuale Herausforderungen an die Regionalplanung
- 1.2 Inhaltliche Herausforderungen an die Regionalplanung
- 1.3 Perspektiven einer gestärkten Regionalplanung
- 1.4 Vorgehensweise

Seit ihrer Einführung mit dem Bundes-Raumordnungsgesetz (ROG) 1965 ist die Regionalplanung einem ständigen Wandel unterworfen. Neben geänderten gesetzlich-administrativen Rahmenbedingungen oder der in den letzten Jahren eingeführten Umweltprüfung und der Öffentlichkeitsbeteiligung haben sich auch die Inhalte und Schwerpunkte über die Jahrzehnte gewandelt. Standen in den 1970er Jahren des 20. Jahrhunderts Verteilung und Ordnung des Wachstums im Vordergrund, so waren die 1980er Jahre geprägt von einem wachsenden Umweltbewusstsein und der damit einhergehenden Forderung nach einer Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. So entstand und wuchs die Ordnungsfunktion als Kern der Regionalplanung. Im Rahmen der Novellierung des ROG im Jahr 1989 ist neben der Einführung des Nachhaltigkeitsgebotes die Ordnungsfunktion zudem um eine Entwicklungsaufgabe ergänzt worden.

Die überörtlich und überfachlich agierende Regionalplanung kann integrierte Lösungen für räumliche Problemstellungen anbieten. Durch ihren regionalspezifischen Wissens- und Informationsstand ist sie in der Lage, umfassende und breite Informationen zu Fragen der Raumentwicklung zu liefern. Damit ist sie in besonderem Maße geeignet, aufbauend auf einer Analyse interdisziplinäre und ausgewogene Lösungsvorschläge für die komplexen planerischen Herausforderungen der heutigen Zeit zu unterbreiten.

Regionalplanung folgt nach §1, Abs. 2 ROG der Leitvorstellung „einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt“. Dabei sind die drei Dimensionen soziale Gerechtigkeit, Schutz der ökologischen Basisfunktionen sowie Eröffnung ökonomischer Entwicklungsperspektiven gleichgewichtig und im Sinne der generationenübergreifenden Betrachtung zu berücksichtigen. Daraus erwachsen mit dem demografischen Wandel, der Sicherung der Daseinsvorsorge, der ökologischen Gesamtsituation mit dem Klimawandel im Besonderen, den wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven oder der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte besondere Herausforderungen an raumplanerische Inhalte und Prozesse.

Trotz ihres breiten Grundlagenwissens über regionale Zusammenhänge, Entwicklungen und Herausforderungen sowie ihrer ausgewogenen überfachlichen Handlungskonzepte gerät die Regionalplanung in jüngster Zeit zunehmend unter Druck.

Wachsende Deregulierung, Liberalisierung und Sektoralisierung verstärken den Rechtfertigungsdruck und lassen Rufe nach einer Vereinfachung des Planungssystems bis hin zur Abschaffung einzelner Planungsebenen laut werden. Zudem entsteht Rechtfertigungsdruck im Hinblick auf die Transparenz der Entscheidungsprozesse, ihre Durchsetzungsfähigkeit sowie die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von Konzepten. Gleichzeitig muss sich die Regionalplanung neuen Herausforderungen aus der Partizipation und Anteilnahme unterschiedlicher Interessengruppen und Beteiligter stellen, die zusätzliche Ressourcen erfordern, welche aber in der Regel nicht zur Verfügung stehen.

Insbesondere die Sicherung der Daseinsvorsorge aus sozialer, ökologischer und ökonomischer Perspektive erfordert aufgrund der Langfristigkeit, der Überörtlichkeit sowie der Überfachlichkeit ihrer Wirkungen eine besonders enge Verzahnung der Disziplinen und der planerischen Ebenen. Die Zusammenhänge und Konzepte der Regionalplanung ergeben oft komplexe und schwer vermittelbare Darstellungen, die häufig nur unvollständig oder gar nicht von den Beteiligten wahrgenommen werden. Dies führt dann zu Unverständnis bis hin zu der grundsätzlichen Frage nach Sinn und Notwendigkeit der Regionalplanung. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Regionalplanung viel zu selten für Umsetzungsaufgaben zuständig ist, denn meist gilt der Umsetzer als Problemlöser, nicht der Konzeptentwickler.

Das in Deutschland vorhandene und vor allem gelebte Planungssystem aus Raum- und Fachplanung stellt dabei eine zusätzliche Herausforderung dar. Mit den ausgeprägten und personell sowie inhaltlich starken fachlichen Säulen und Planungsebenen hat die Fachplanung eine hohe Relevanz erlangt (Vallée 2011). So ist z. B. infolge der EU-Wasserrahmenrichtlinie ein integriertes Flussgebietsmanagement erforderlich, das mehr Inhalte umfassen muss als eine wasserwirtschaftlich fokussierte Planung. Der geforderte integrierte Ansatz läuft jedoch Gefahr, bei Behandlung durch eine Fachbehörde in Richtung einer Übergewichtung der Fachbelange ausgelegt zu werden, worunter die Integration leiden kann. Ein anderes Beispiel stellt die Umweltfachplanung dar. Die starken Umweltfachplanungen und die Umweltverbände haben im Gegensatz zur Regionalplanung überwiegend konservierende Ziele und weniger den Anspruch, aktive Konfliktlösungen unter Abwägung verschiedener Gesichtspunkte aufzuzeigen, wodurch die Entwicklungsaufgabe mitunter stark leidet.

Sektorale Planungen stoßen bei den eingangs beschriebenen Herausforderungen an ihre Grenzen. Aufgrund des fachlichen Optimierungsgebotes der Einzelplanungen und einer von fachlichen Blickwinkeln geprägten Abstimmung sind Fachplanungen meist nur unzureichend in der Lage, die komplexen Herausforderungen ausgewogen im Sinne des Allgemeinwohls und einer nachhaltigen Entwicklung zu bewältigen. Hier kann eine gestärkte, problemorientierte und umsetzungsbezogene Regionalplanung Abhilfe schaffen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis „Strategische Regionalplanung“ mit der Frage befasst, wie die Regionalplanung zukunftsfähiger ausgestaltet werden kann, indem sie stärker auf strategische Inhalte, Ziele und Vorgehensweisen fokussiert wird und indem die Ordnungs- und die Entwicklungsaufgabe intensiver miteinander verzahnt werden.

1.1 Prozessuale Herausforderungen an die Regionalplanung

Unter den einleitend genannten Leitvorstellungen sowie den aktuellen Herausforderungen aus dem demografischen Wandel, dem Klimawandel, der Globalisierung und der gesellschaftlichen Individualisierung verändern sich die Aufgaben, Schwerpunkte und Perspektiven der Regionalplanung immer mehr von einer ordnenden und entwickelnden Aufgabe hin zu einem iterativen, integrierenden und kooperativen Prozess. Neben der Nennung planerischer Ziele rücken mehr und mehr eine aktivierende Rolle und die eigenständige aktive Umsetzung der Ziele bei gleichzeitig vermehrter Moderationsfunktion in den Mittelpunkt. Hinzu kommen prozessuale Herausforderungen aus dem Monitoring, der Plan-Umweltprüfung, der breiteren Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation sowie der Kommunikation. Infolge einer stärkeren Einbindung der Gesellschaft in den planerischen Diskurs treten zunehmend neue und heterogene Akteure in den Planungs- und Entwicklungsprozess ein. Um das Gemeinwohl optimieren zu können, sind diese Akteure zu interessieren, zusammenzuführen und nach Möglichkeit zu koordinieren. Diese Art von Partizipation führt also zu einem zusätzlichen Moderationserfordernis.

Die prozessualen Anforderungen verlangen besondere Fähigkeiten von den Planerinnen und Planern, vor allem im Hinblick auf Kommunikation. Es eröffnet sich dadurch aber auch die Chance, dass sich die Regionalplanung von einem steuernden Government hin zu einer „selbst steuernden Governance“ entwickelt. So kann eine Entwicklung von der Regulierung hin zu einer aktiven, partizipativen, eigenverantwortlichen Selbstbestimmung und Selbststeuerung erfolgen. Wenn dieses gelingt, können Regionalplanung und Akteure gemeinsam räumliche Perspektiven und Zielvorstellungen sowie ein darauf aufbauendes, breit akzeptiertes und durchsetzungsfähiges Handlungskonzept entwickeln und anschließend umsetzen.

Die Ausgangspunkte und Ansätze regionalplanerischen Handelns sind die Überörtlichkeit und Überfachlichkeit. Wird der konkrete Bezug zu einzelnen Problemen und die Notwendigkeit eines regionalen Vorgehens stärker als bisher verdeutlicht, können Akzeptanz und Wahrnehmung der Regionalplanung gesteigert werden.

Gut fundierte Konzepte, wie z. B. das der Zentralen Orte und der Entwicklungsachsen, lassen die spezifischen Vorteile wegen ihrer Abstraktheit nur selten aufscheinen. Aber die Konzentration von Infrastruktur und Daseinsvorsorge an bestimmten Stellen erlaubt es, dort multifunktionale Bedürfnisse zu erfüllen. Dadurch können Verkehrsbebewegungen eingespart oder zumindest gebündelt und mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden, wodurch eine Reduzierung des Kfz-Verkehrs und damit als Beitrag zum Klimaschutz eine Reduzierung der CO₂-Emissionen erreicht werden kann. Zudem ist eine multifunktionale Daseinsvorsorge in ihrer Leistungserstellung wirtschaftlicher als eine sektorale, was schon Christaller bei der Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes dargestellt hat (vgl. u. a. Christaller 1933; Blotevogel 2002).

Im sich verschärfenden europäischen und globalen Wettbewerb rücken Regionen und die Bündelung ihrer endogenen Entwicklungspotenziale immer stärker ins Blickfeld. Die Region wahrzunehmen und die Identifikation der Akteure mit ihr zu steigern ist eine

zentrale Aufgabe. Eine gute und erfolgreiche Positionierung im globalen Wettbewerb erfordert eine hohe Anziehungskraft. Letztere wird zunehmend durch sogenannte „weiche Standortfaktoren“ ausgelöst, zu denen ein hochwertiges und breites Kultur-, Sport- und Freizeitangebot, ein schönes Landschaftsbild und eine gute Umweltsituation sowie eine leicht erreichbare und umfassende Daseinsvorsorge zählen.

Selbst große Kommunen sind heute aber kaum allein in der Lage, ein umfassendes Angebot an wünschenswerten weichen Standortfaktoren zu bieten. Zudem interagieren die Kernstädte und ihr Umland inzwischen so intensiv, dass die Wahrnehmung und die Darstellung des Gesamten erforderlich ist. So sind Kulturangebote in den Zentren und Freizeitangebote in der Region gleichermaßen wichtig, um eine Region für die Menschen attraktiv zu machen. Weitere Beispiele kooperativen Handelns sind die inzwischen häufig zu beobachtenden gemeinsamen stadtreionalen Auftritte bei Immobilienmessen, Standortmarketing-, Tourismus- oder Wirtschaftsfördergesellschaften oder bei Bewerbungen um Ereignisse mit internationaler Ausstrahlung, wie z. B. Kulturhauptstadt (z. B. Ruhr 2010 mit Essen), oder große Sportereignisse, wie Olympische Spiele (z. B. nationale Bewerbung der Regionen Düsseldorf/Ruhrgebiet oder Stuttgart um Sommerspiele 2012 im Jahr 2004).

Zur Bündelung derartiger Aktionen bedarf es eines Akteurs, der überörtliche und überfachliche Handlungen bei der Konzeptentwicklung und -verzahnung sowie im Umsetzungsprozess moderiert und eint. Solche Prozesse verlangen Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten, transparente Diskussions- und Entscheidungsprozesse sowie eine umfassende Kommunikation von Herausforderungen, Zielen, Leitbildern und Konzepten. Damit soll erreicht werden, dass die besonderen Begabungen und Chancen sowie die Attraktivität einer Region nach innen und nach außen transparent werden und vermarktet werden können. In der weiteren Folge ist es dann erforderlich, die dafür vorgesehenen Schlüsselprojekte umzusetzen.

Im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung ist zu fordern, dass ein umfassendes planerisches Ordnungs- und Entwicklungskonzept hinter solchen Ansätzen und Projekten steht und dass dieses eng mit der Umsetzung verzahnt ist. Die Konzepte können nur dann zielgerecht bewältigt werden, wenn nicht nur Leitplanken aufgezeigt, sondern auch für die einzelnen Akteure Entwicklungsspielräume eröffnet werden. Dazu muss die Regionalplanung Rahmenbedingungen und Leitplanken für Schutz- und Sicherungsaufgaben setzen, innerhalb derer Entwicklungsspielräume offen gehalten sowie regionale Eigenkräfte mobilisiert und gebündelt werden. Die Regionalplanung hat hierbei zudem den Ausgleich zwischen den auftretenden unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen zu schaffen.

Hier zeigt sich derzeit jedoch auch eine Schwäche der heutigen Regionalplanung. In manchen Teilräumen sind aufgrund der organisatorischen und landesplanerischen Rahmenbedingungen, der personellen und finanziellen Ausstattung, der vorhandenen Akteurskonstellationen oder der handelnden Personen die Voraussetzungen für ein erfolgreiches regionalplanerisches Handeln nicht hinreichend. Aus den genannten Gründen ist die Regionalplanung oft nicht in der Lage, eine Koordinierungsfunktion

zwischen den verschiedenen Akteuren regionaler Entwicklungsprozesse und -impulse zu übernehmen. Zur Überwindung dieser Situation kann allerdings nicht eine vereinzelt von bestimmten Interessengruppen gewünschte Schwächung der Regionalplanung beitragen. Dadurch würde ein hohes Maß an interdisziplinärem Wissen und planerischer Abstimmung verloren gehen. Vielmehr bedarf es einer gezielt gestalteten Fortentwicklung der bisherigen Regionalplanung.

Ein weiteres Manko der heutigen Regionalplanung besteht, wie erwähnt, in der oft fehlenden Umsetzungskompetenz bei Entwicklungsaufgaben. Die eigenständige Verwirklichung der Konzepte ist somit erschwert und nach außen wird stärker die Rolle der Ordnungsfunktion wahrgenommen.

Neue Impulse in Richtung einer stärkeren Übernahme von Entwicklungs- und Moderationsaufgaben entstanden nicht zuletzt durch die Debatte um die Metropolregionen (Megerle 2009) sowie durch die von der Europäischen Union initiierten Prozesse integrierter Entwicklungssteuerung für ländliche Räume (LEADER) (www.leaderplus.de). Die durch Entwicklungsprogramme und erzielbare Fördermittel ausgelösten Aktivitäten führten und führen in einer zunehmenden Zahl von Regionen zu einer steigenden organisatorischen Vielfalt bis hin zur Unübersichtlichkeit. So entstanden vielerorts Entwicklungs- und Regionalmanagementagenturen oft durch eine zufällige Vernetzung ausgewählter Akteure. Diese Prozesse fanden kaum systematisch statt und beinhalteten selten eine umfassende Akteurskonstellation aus unterschiedlichen Sichtweisen. Zudem fehlte oft eine transparente demokratische Legitimation und Kontrolle. Der so verloren gehende Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Ansprüchen, aber auch die Intransparenz der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse kann durch Bündelung der Institutionen und Verständigung auf gemeinsame Ziele verbessert werden. Hier tut sich ein Aufgabenfeld für eine gestärkte Regionalplanung auf, was in Teil III näher beschrieben wird.

Positiv zu werten ist, dass dadurch engere regionale Kooperationen und im Rahmen der Regionalentwicklungsprozesse auch Selbstbindungen entstanden sind. Diese finden neben informellen Absprachen mehr und mehr ihren Niederschlag auch in formellen Bindungen durch die Regionalplanung und darüber hinaus. Ein Beispiel dafür ist das Modellvorhaben der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften“, in welchem regionale, überregionale und grenzüberschreitende Partnerschaften und Verantwortungsgemeinschaften gefördert werden (BMVBS 2010). Zudem fordern eine Reihe von Landesentwicklungsplänen die Regionen und Träger der Regionalplanung auf, Initiative zu ergreifen und gleichzeitig Eigenverantwortung zu zeigen. So fordert unter anderem der Landesentwicklungsplan 2002 für Baden-Württemberg in Kapitel 6 die Stärkung der regionalen Eigenkräfte und definiert dazu bestimmte Räume mit zugehörigen Themen, zu denen eine Kooperation erwartet wird (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002). Ein ähnliches Vorgehen findet sich im Saarland, wo der Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt Siedlung, aus dem Jahr 2006 in Plansatz 2.3.3 besondere Handlungsansätze innerhalb der Raumkategorien benennt (Amtsblatt des Saarlands 2006). Insofern sind Ansätze erkennbar, die zu einer Neudefinition der Regionalplanung hinsichtlich Inhalten und Prozessen führen können.

Solche Prozesse finden nicht nur in Deutschland statt, sondern sind in vielen Teilen Europas und der Welt zu beobachten. Novarina und Zepf (disP 179: 18 ff.) beschreiben die Entwicklung der territorialen Planung vom Land-Nutzungs-Management bis zur Herausarbeitung strategischer Aktivitäten mittels neuer Verbindungen zwischen Plänen, Akteuren und Projekten. Dabei halten sie die Maßstäblichkeit sowie die Einbindung der Akteure für besonders wichtig und fordern eine neue Planungskultur, in der u. a. die gewählten Mitglieder der Entscheidungsgremien die Wichtigkeit gemeinsamen Lernens erkennen und die Planenden progressive und flexible Lösungen akzeptieren (ebenda: 26).

Inzwischen ist aber auch festzustellen, dass die Vielzahl der Akteure und ihrer Rollen oft so unübersichtlich geworden ist, dass Transparenz und Umsetzungsfähigkeit bisweilen darunter leiden. Zudem entstehen oft Doppelarbeiten und -strukturen in Entwicklungsagenturen, Fördergesellschaften und zusätzlich noch in entsprechenden Verwaltungsreferaten, was die Effizienz schmälert. Auch hier tritt zeitweise das Phänomen der bei der Fachplanung schon bekannten unzulänglichen Kooperation auf, die oft durch Konkurrenz und Wettbewerb der einzelnen Akteure untereinander erklärt und kaum verhindert werden kann. Dies kann durch ein möglichst unmittelbar legitimates Entscheidungsgremium mit überfachlichen Zuständigkeiten gelöst oder mindestens verbessert werden.

1.2 Inhaltliche Herausforderungen an die Regionalplanung

Die Wiedervereinigung Deutschlands 1990 mit ihren massiven wirtschaftlichen Strukturbrüchen insbesondere in Ostdeutschland sowie die beschleunigte Europäische Einigung mit der Vergrößerung der Europäischen Union führen zu Herausforderungen, die sich mit den Begriffen „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit“, „Bewältigung des demografischen Wandels“, „Sicherung der Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen“ sowie „Schaffung von Wachstum und Innovationen“ charakterisieren lassen. Ziel ist nach wie vor, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in allen Teilen der Republik zu sichern (Grundgesetz, Artikel 72 bzw. Art. 74; Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008, §1, Abs. 2). Hier zeigt sich im Besonderen die soziale Facette einer nachhaltigen Entwicklung.

Konkret soll insbesondere die Flächeninanspruchnahme reduziert sowie der leichte Zugang zu bzw. die flächendeckende Versorgung mit Bildungs-, Versorgungs-, Kultur- und Gesundheitsangeboten und damit die Daseinsvorsorge – auch unter den Bedingungen einer abnehmenden Bevölkerung – gesichert werden. Die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte sowie der Anpassungsdruck bei der öffentlichen Infrastruktur und deren sinkender Unterhaltungszustand erschweren dieses jedoch und verlangen überörtliche und überfachliche Konzepte. Vor allem in den 2006 formulierten Leitbildern der Raumentwicklung (BBR 2006) wird dies zusammenfassend dargestellt.

Darüber hinaus dominiert die Debatte um den Klimawandel, seine Folgen sowie mögliche regionalplanerischer Vermeidungs- und Anpassungskonzepte seit dem IPCC-Report 2007 regionalplanerisches Handeln. Dadurch treten nicht nur neue inhaltliche Herausforderungen, sondern auch neue Akteure und räumliche Umgriffe für sinnvolle planerische Strategien auf.

Hinzu treten konkrete und regional unterschiedliche Herausforderungen wie die Bereitstellung und Sicherung von Flächen für Gewerbe, Industrie und Logistik, die Steuerung des großflächigen Einzelhandels oder die Standort- und Trassensicherung für die Energieerzeugung und den -transport. Diese bilden eine notwendige Grundlage für eine prosperierende Entwicklung und sind zugleich häufig die notwendige ökonomische Basis, um die Daseinsvorsorge, z. B. die soziale Infrastruktur oder die soziale Fürsorge, überhaupt finanzieren zu können. Die Diskussionen um die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder den Schutz der ökologischen Basisfunktionen erfordern den Blickwinkel einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Der demografische Wandel ruft mit all seinen Facetten (Rückgang, Alterung, Wanderungen) überall sowie besonders in Schrumpfräumen einen Anpassungsdruck der Infrastruktur hervor. Geringere Schülerzahlen, ein steigender Bedarf an Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und Pflege sowie ein flächendeckender Zugang zu abwechslungsreichen und hochwertigen kulturellen Angeboten lassen sich heute angesichts der öffentlichen Finanzsituation kaum noch von einer Kommune allein gewährleisten. Allerdings greifen viele der genannten Punkte ineinander. Der Mix aus Bildungs-, Kultur- und Versorgungsangeboten ist maßgebliches Element der europäischen Stadt und Urbanität. Eine sektorale Optimierung von Bildungs- und Versorgungsstandorten sowie von Standorten für die Gesundheitsvorsorge lösen diesen Mix auf und lassen Synergien verloren gehen und damit die Attraktivität sinken.

Zwei Beispiele zu den Themenkomplexen Sicherung der Daseinsvorsorge sowie Klimaschutz und -anpassung sollen dieses verdeutlichen. So nachvollziehbar die betriebswirtschaftlichen Motive für die Entwicklung größerer und auf die Transportlogistik hin orientierter dezentraler Einzelhandelsstandorte (vgl. Seite 11) sein mögen, so unbestreitbar ist, dass dezentrale Standorte oftmals weder durch den ÖPNV erschlossen noch fußläufig erreichbar sind und einen hohen Flächenverbrauch an den Ortsrändern verursachen. Solch eine Entwicklung schließt (breite) Bevölkerungsgruppen aus und führt zu steigenden Umweltbelastungen infolge eines Anwachsens von Kfz-Verkehr. Auch erhöhte Standards bei Gesundheitseinrichtungen und Kulturangeboten lassen im Einzelfall die Kosten steigen, sodass die Einzugsbereiche der Nutzung vergrößert werden müssen. Insbesondere die Umwelteffekte lassen sich aber nicht über Preise messen oder in die vorhandenen Entscheidungsmuster einarbeiten, denn Umweltkosten in den Bereichen Luftqualität oder Lärm sind Gemeinkosten und treffen die Verursacher sowie Unbeteiligte in der Regel nur mittelbar. Hier kann nur durch eine überfachliche Koordinierung von Standort- und Verkehrsplanung eine Lösung im Sinne der Nachhaltigkeit und des Allgemeinwohls erreicht werden.

Eine weitere Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen zieht darüber hinaus Folgeerfordernisse und -kosten nach sich, die in den heute gängigen Planungs- und Politikfeldern ebenfalls nur selten unmittelbar den Verursachern angelastet werden. Folgekosten für Infrastrukturanlagen belasten die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen und engen die Spielräume der Träger der Daseinsvorsorge massiv ein. Defizite in öffentlichen Kassen könnten sich durch eine größere Zahl der „Einzahler“ leichter begleichen lassen, aber die demografische Entwicklung wird dies nicht mehr hergeben. Vor diesem Hintergrund besteht zurzeit ein intensiver Wettbewerb um

Wanderungsgewinne, der über die Flächenausweisung der Kommunen geführt wird. Allerdings ist absehbar, dass die Verteilungsmengen schrumpfen und es immer häufiger Verlierer geben wird. Der interkommunale Wettbewerb kann und muss also flankiert und gegebenenfalls beschränkt werden. Das kann die Regionalplanung durch ihre Ordnungsfunktion leisten. Allerdings müssen solche Strategien zur Wahrung von Verständnis und Akzeptanz umfassend kommuniziert sowie mit Begründungen, Beispielen und einer klaren Benennung der Vorteile flankiert werden. Dazu stehen Instrumente wie Flächenkontingente, regionale Flächenpools (vgl. u. a. virtueller Gewerbeflächenpool für das Gebiet des Kreises Kleve) oder auch Ausgleichsmechanismen über die Wirtschaftsförderung zur Verfügung (vgl. u. a. Verband Region Stuttgart 2007).

Das andere Beispiel betrifft die Erzeugung regenerativer Energien, welche eine der zentralen Herausforderungen zur Eindämmung der Triebkräfte des Klimawandels ist. Der CO₂-Ausstoß fossiler Kraftwerke, der Wohnungsheizung, gewerblicher Prozesse und insbesondere des Verkehrs ist dafür eine maßgebliche Ursache. Verkehr ist eine Folge der Standortmuster und dient der Ausführung verschiedener Aktivitäten an unterschiedlichen Orten. Die Standort- und Aktivitätenmuster sind jedoch heute nicht mehr lokal, sondern regional (Vallée 2010). Eine Reduzierung des Verkehrs oder seine umweltfreundlichere Abwicklung können also maßgeblich über die Siedlungsstruktur erreicht werden, was angesichts der heutigen Verflechtungsmuster aber nicht mehr allein lokal, sondern nur noch regional bewerkstelligt werden kann. Insofern spielt die Regionalplanung hier eine zentrale Rolle, um z. B. mit dem Konzept einer dezentralen Konzentration verkehrssparende Strukturen zu schaffen.

Im Bereich der Energieerzeugung tragen regenerative Quellen wie Wind, Sonne/Fotovoltaik oder Biomasse zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen bei. Während die Fotovoltaik im Siedlungsraum genutzt werden kann, sind die Windkraft und die Biomasseerzeugung auf den Außenbereich angewiesen. Dieser stellt aber auch einen wichtigen Raum für die Landschaftsqualität, die Erholung, die Produktion von Nahrungsmitteln oder den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dar. Insofern entstehen hier Nutzungskonflikte, die abzuwägen sind. Die heutige Größe der Windkraftanlagen hat zudem eine derartige Dimension erreicht, dass deren optische Wahrnehmung in der Regel überörtlich ist. Zudem ist das Winddargebot großräumig und auch regional unterschiedlich verteilt. Die alleinige Steuerung über die Bauleitplanung führt angesichts des Verbots einer Verhinderungsplanung dazu, dass mancherorts ungeeignete oder weniger geeignete Standorte genutzt werden, weil die Kommunen eine Konzentrationszone ausweisen müssen. Durch eine regionale Betrachtung ist es z. B. möglich, besondere Landschaftsbilder oder andere Belange so einzubringen, dass im Einzelfall eine Kommune frei von Konzentrationszonen für Windkraftanlagen bleibt. Im Umkehrschluss ist es erforderlich, an besser geeigneten Standorten eine intensivere Nutzung in größeren Gebieten zu ermöglichen. So können die Landschafts- und die Freiraumplanung im regionalen Kontext besser mit der Standortplanung verzahnt werden.

Die dargestellten Beispiele machen deutlich, dass die jeweiligen lokalen Planungen oder die sektoralen Fachplanungen meist nicht geeignet sind, eine angemessene Lösung für die Probleme zu finden. Sie greifen dabei die Herausforderungen aus ihrer Perspektive auf und suchen nach optimierten Lösungen für ihr jeweiliges Fachgebiet.

Dabei werden allerdings Wechselwirkungen und Bezüge zwischen den einzelnen Planungen, wie z. B. zwischen Schulstandorten und dem erforderlichen ÖPNV-Angebot, häufig nicht in der gebotenen Intensität berücksichtigt. Insofern entstehen nur selten integrierte Lösungen.

Zwar stellt die kommunale Planung eine starke Querschnittsdisziplin dar, aber auch sie ist aufgrund der heute in der Regel vorhandenen Überörtlichkeit von Einzugsbereichen der Infrastruktur oder der Frischluftaustauschbeziehungen immer seltener als Lösungsebene für die aktuellen Herausforderungen geeignet. Insbesondere kann die kommunale Planung Stadt-Umland-Fragen wie die überörtliche Sicherung der Daseinsvorsorge, die Schaffung bzw. Sicherung von Erreichbarkeiten mittels eines integrierten Verkehrssystems oder die überörtliche Sicherung von Frischluftaustauschbahnen nicht alleine lösen. Die notwendigen interdisziplinären und überörtlichen Lösungsstrategien erfordern eine regionale und sektorübergreifende Koordinierung und Planung, wie sie im bisherigen deutschen Planungssystem nur von der Regionalplanung geleistet werden können.

1.3 Perspektiven einer gestärkten Regionalplanung

Um die Entwicklungen in ihren räumlichen Auswirkungen im Sinne des ROG effektiver und effizienter zu gestalten, ist eine neue und intensive Verzahnung von (a) Leitbildern/Zielen/Vorstellungen, (b) Konzept/Plan und (c) Umsetzung erforderlich, die von einem dauerhaften und aktiven Diskussionsprozess begleitet wird. Die Leitbilder und Ziele sollten aus den spezifischen regionalen Herausforderungen hervorgehen, in einem bestimmten Maße abstrakt, aber auch gut kommunizierbar sein. Sie bilden die Basis für planerische Konzepte zur Bewältigung der Herausforderungen, wie z. B. einen Regionalplan. Sodann bedarf es der Umsetzung der Konzepte, wobei der Bezug zu den Leitbildern wie auch zu den Konzepten deutlich bleiben muss. Alle Teilschritte sind, stärker als in der Vergangenheit, dauerhaft und insgesamt als Prozess anzulegen.

Dieser Dreiklang wird vom Arbeitskreis als *Strategische Regionalplanung* bezeichnet. Strategische Planung beinhaltet dabei ein neues Planungsverständnis, das neben der Definition der Ziele die zielbezogene und konzeptgestützte Steuerung sowie deren Umsetzung umfasst. Eine besondere Herausforderung liegt darin, sich der durch Deregulierung, Liberalisierung und Sektoralisierung sinkenden Steuerungsmöglichkeit in einem immer weniger von den Planungsakteuren bestimmbareren Handlungsfeld bewusst zu sein und trotzdem ein überzeugendes Konzept zu liefern. Das bedeutet, dass eine fachlich übergreifende Definition der Herausforderungen und Ziele ebenso erforderlich ist wie eine Identifikation der prioritären Handlungsfelder. Ein solcher Prozess kann jedoch nur in Verbindung mit einem Monitoring und Controlling sowie mit einer umfangreichen Partizipation und Kommunikation Erfolg haben, denn Ziele und eine zielbezogene Steuerung sind niemals statisch, sondern verlangen Beobachtung, Begleitung und im Bedarfsfall Nachsteuerung.

Für die bisher oft eher statische und Ordnungsregeln aufstellende Regionalplanung kommt es dabei darauf an, die Relevanz ihrer Konzepte für die Akteure und deren langfristiges, aber auch tägliches Wohlergehen deutlich zu machen. So kann sie ihre

Bedeutung und Akzeptanz steigern, was am Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels (vgl. Seite 8) verdeutlicht werden sollte.

Strategische Regionalplanung soll auf die regionalspezifischen Herausforderungen Antworten geben, die dazu erforderlichen Leitplanken formulieren, die notwendigen und verantwortbaren Entwicklungen ermöglichen und auch initiieren sowie die Umsetzung geeigneter Maßnahmen mindestens anstoßen.

In verschiedenen europäischen und deutschen Regionen sind in den letzten Jahren Planungsstrukturen und -verfahren entstanden bzw. in der Entwicklung, die Elemente eines solchen Ansatzes in konkrete Governanceformen haben einfließen lassen. Für die Definition einer solchen strategischen Planung ist es erforderlich, die Aufgaben, Träger, Prozesse, inhaltlichen Elemente sowie deren Perspektiven zu betrachten.

Auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung europäischer und nationaler Fallbeispiele hat der Arbeitskreis ein Modell für eine *Strategische Regionalplanung* entwickelt, begründet und in Beispielen dargestellt. Sie ist überörtlich, überfachlich, ordnend, ausgleichend und entwickelnd. Anders als die strategische Stadtentwicklungsplanung (Kühn, Fischer 2010) oder eine sektorale Masterplanung (u. a. Beckord, Petzinger 2010) umfasst die *Strategische Regionalplanung* als planungspolitischer Lösungsprozess die notwendige Handlungsbreite, um Überörtlichkeit und Überfachlichkeit angemessen zu berücksichtigen.

Die *Strategische Regionalplanung* wird im Sinne eines längerfristigen, planvollen Anstrebens eines Zieles oder mehrerer Ziele unter Berücksichtigung der verfügbaren Instrumente und Ressourcen genauer beleuchtet und ihre Verzahnung mit der Umsetzung wird verdeutlicht. Die Verbindung von Diskurs, Partizipation und Entscheidungsfindung mit der Umsetzung wird ebenso beschrieben wie die Entscheidungsstrukturen, die Führung des Prozesses und die Organisation der Umsetzung.

1.4. Vorgehensweise

Vor dem beschriebenen Hintergrund wird im Folgenden aufgezeigt, wie eine zukunfts-fähige Regionalplanung aussehen kann. Ausgehend von einer systematischen Analyse und Strukturierung von Inhalten, Modellen, Umsetzungsaufgaben und Akteurskonstellationen wird gezeigt, welche Bausteine wichtig sind und wie diese aufeinander aufbauen bzw. miteinander verbunden sind. Darüber hinaus wird dargestellt, welche verwaltungsrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen dazu geschaffen werden können oder sollten.

Angesichts der sehr heterogenen Ausgangslage in den einzelnen Regionen Deutschlands kann es dazu keinen Königsweg geben. Aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Ausgangslagen, administrativen Randbedingungen und Aktions- und Lebensräume, der Heterogenität der beteiligten und betroffenen Akteure und Organisationen wird es vielfältige Lösungen geben. Insofern werden das Gesamtbild und seine Bausteine formuliert. Damit wird den einzelnen Regionen ermöglicht, die für sie machbaren und zielführenden Bausteine auszuwählen bzw. die Schritte für den Weg zu einer umfassenderen Lösung zu identifizieren.

Ausgangspunkt sind zunächst eine Literaturanalyse und Begriffsdefinition (Teil I, Kapitel 3). Darüber hinaus werden Fallbeispiele in Deutschland und Europa analysiert, von denen interessante strategische Ansätze bekannt waren. Das sind überwiegend städtisch geprägte Regionen. Es konnten aber auch einige zukunftsweisende Vorgehensweisen aus eher ländlich strukturierten Regionen herangezogen werden. Die Analyse umfasst unterschiedliche räumliche Ebenen, die zentralen Mechanismen sowie Stärken und Schwächen einzelner Modelle. Die Fallbeispiele werden vertieft beschrieben (Teil II). Sodann erfolgt eine vergleichende Synopse der Fallbeispiele hinsichtlich der Planinhalte, der Prozesse, der Organisationsformen und des Umsetzungsbezuges (siehe Beitrag Brandt; Konze in Teil II: Zusammenfassende Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den Fallstudien).

Die Ergebnisse der Fallstudien bilden die Basis für die Ableitung eines Baukastens zur *Strategischen Regionalplanung*, den der Arbeitskreis entwickelt hat (Teil III) und der je nach räumlichen Ausgangsbedingungen, Raumtyp, Kooperationserfahrungen oder Akteurskonstellationen für die Ausgestaltung genutzt werden kann.

Mit Blick auf eine stärker strategisch ausgerichtete Planung auf der regionalen Ebene sind in den letzten Jahren verschiedene Wege in Europa beschritten worden, die in die Analyse und den Diskurs einbezogen wurden. Die Auswahl der europäischen Beispiele erfolgte dabei vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Staats-, Rechts- und Verwaltungssysteme in Europa (vgl. Tabelle 1), die spezifische Formen räumlicher Planung sowie der Initiierung und Umsetzung von räumlichen Entwicklungsprozessen hervorgebracht haben. Die verschiedenen Rechtssysteme in Europa lassen sich in Anlehnung an Wiechmann (2008) in das angelsächsische, das napoleonische und das germanisch/skandinavische gruppieren. Der Staatsaufbau ist entweder unitaristisch oder regional/föderal, wobei hier noch eine relevante Untergruppierung der unitaristischen Staaten ohne dezentrale Kompetenzen bzw. solcher mit dezentralen Kompetenzen vorhanden ist. Letztgenannte Gruppe weist zwar einen unitaristischen Staatsaufbau auf, nutzt und fördert jedoch teilweise dezentrale Strukturen.

Tab. 1: Staats- und Rechtssysteme in Europa

	klassisch unitaristisch	unitaristisch, mit Dezentralisierungsansätzen	regionalisiert/ föderal
angelsächsisch		Großbritannien	
napoleonisch	Luxemburg, Griechenland	Frankreich, Niederlande Portugal	Belgien, Italien, Spanien
germanisch/ skandinavisch		Dänemark, Finnland, Schweden, Tschechien, Ungarn	Deutschland, Österreich, Schweiz

Quelle: Eigene Darstellung nach Wiechmann 2008

Belgien, Italien und Spanien sind zwar grundsätzlich als Zentralstaat einzuordnen, gewähren ihren Provinzen jedoch deutliche Autonomien. Insofern können sie als regionalisierte bzw. föderale Staatssysteme im Sinne dieser Untersuchung eingestuft werden. Allerdings besteht in den genannten Staaten ein hohes Maß an Heterogenität hinsichtlich der Nutzung der jeweiligen Autonomie sowie eigener Aktivitäten der Regionen im Hinblick auf die Regionalentwicklung.

Für die Analyse der Funktionsweise von Regionalplanung sind dabei naturgemäß nur solche Verwaltungssysteme interessant, in denen eine regionale Planung existiert bzw. die regionale Ebene eigene Kompetenzen bzw. Organisationsmöglichkeiten hat. Insofern scheiden klassisch unitaristische Systeme, wie z. B. in Luxemburg oder Griechenland, aus. Bei der Auswahl wurde versucht, für die unitaristischen Staatssysteme mit Dezentralisierungsansätzen sowie die regionalisierten bzw. föderalen Staatssysteme Beispiele aus den unterschiedlichen Verwaltungssystemen zu finden, bei denen eine Planung oder Steuerung auf der regionalen Ebene stattfindet und diese eine aktive Rolle spielt. Zudem sollte auf der regionalen Ebene eine strategische Ausrichtung erkennbar bzw. bekannt sein. Dabei wurden Regionen mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl und nationaler Bedeutung ausgewählt, um einen breiteren Querschnitt analysieren zu können. Festzustellen ist allerdings, dass in vielen Staaten Europas entweder eine sehr starke Fixierung auf die Hauptstadtregion, wie z. B. in Schweden, besteht und – wenn überhaupt – oft nur für diese eine dezentralisierte und formalisierte Planung auf der regionalen Ebene existiert. Hinzu kommt, dass in weiten Teilen Europas die Strukturen und planerischen Herausforderungen deutlich verschieden von denen in Deutschland sind. So wird z. B. der demografische Wandel in den nord- und westeuropäischen Staaten eher nicht als planerische Herausforderung gesehen. Außerdem sind weite Teile Europas sehr ländlich strukturiert, und die Fragen von Landwirtschaft und Fischerei spielen oft eine dominierende Rolle für die Regionalentwicklung, was in diesem Ausmaß für die räumliche Entwicklung in Deutschland nicht zutrifft und von daher als Analysegrundlage weniger geeignet erscheint.

Vor dem genannten Hintergrund wurden die nachfolgend kurz charakterisierten Beispiele ausgewählt:

Tab. 2: Analyisierte Beispiele einer strategischen Planung

	unitaristisch dezentral	regionalisiert/föderal
angelsächsisch	Großbritannien	
napoleonisch	Frankreich, Niederlande	
germanisch/ skandinavisch	Dänemark, Schweden	Deutschland, Schweiz

Quelle: Eigene Darstellung

Dänemark: Hier wurde kein konkretes regionales Fallbeispiel ausgewählt. Vielmehr soll dieser Beitrag zum einen die Gefahren aufzeigen, die sich aus einer zu geringen strategischen Orientierung der Regionalplanung ergeben. Zum anderen kann beispielhaft aufgezeigt werden, wie die Regionalplanung in einem Land einseitig zu einer ausschließlich strategischen Planung umgebaut wird, ohne ihr dabei die klassische Steuerung der Raumnutzung zu belassen.

Frankreich – Lyon: In Frankreich hat die regionale Ebene in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts über staatliche Programme zur Regionalentwicklung einen neuen Schub bekommen. Um die immer noch vorhandene Zentrierung auf Paris nicht zu überzeichnen, wurde Lyon als eine Großregion ausgewählt, aus der eine aktive Regionalentwicklung bekannt ist.

Großbritannien – Greater London: In Großbritannien als Staat mit angelsächsischem Rechtssystem und in der Hauptstadt London wird seit vielen Jahrzehnten eine aktive Regionalplanung betrieben. Im Raum London wird sie durch den Bürgermeister von Greater London insbesondere als strategisches Instrument zur Setzung von Zielen, Programmen und Prioritäten genutzt.

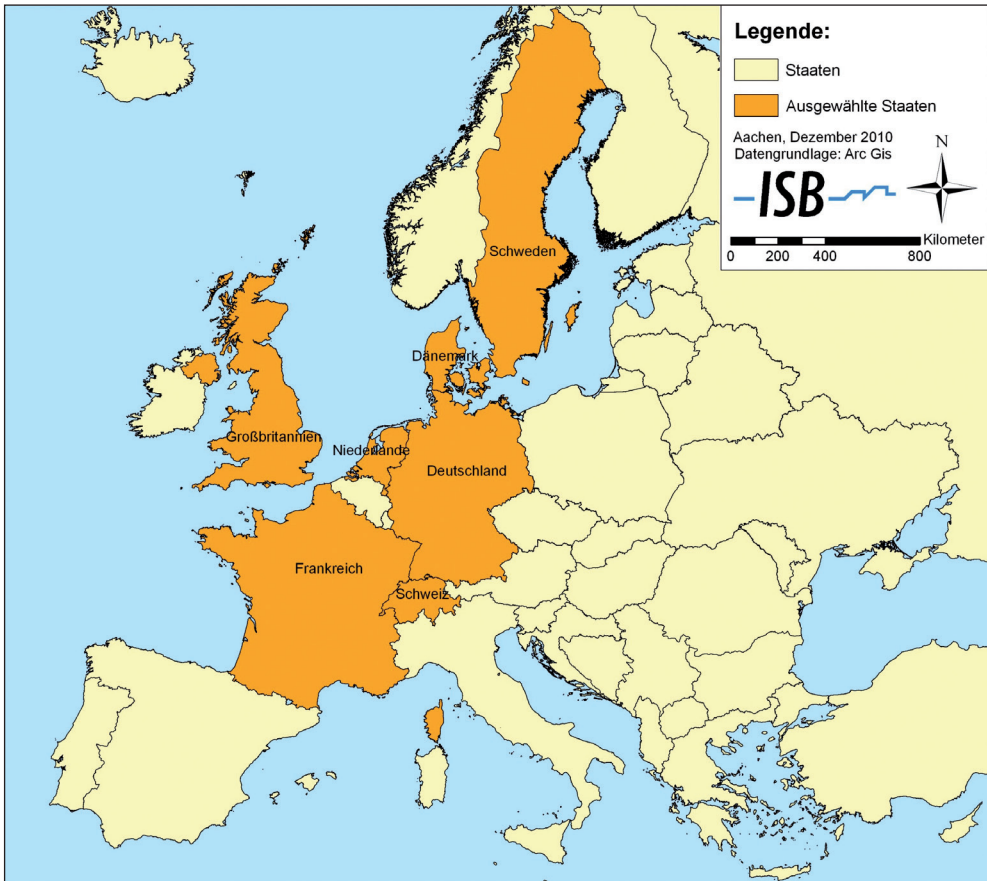
Niederlande – Südholland: In der niederländischen Provinz Südholland liegen große Teile der „Randstad“, der Kernregion der Niederlande mit den Eckpunkten Amsterdam, Utrecht, Rotterdam/Den Haag. Der strategische Ansatz der Städte Rotterdam und Den Haag mit der gleichnamigen Metropolregion sowie die Umstellung der Planungsinstrumente sind hier für die Analyse besonders interessant.

Schweden – Stockholm: Die Hauptstadtregion hat im schwedischen Planungsrecht einen besonderen Status, was den wesentlichen Grund für die Auswahl darstellt. Zudem fand in jüngster Zeit, 2008 bis 2010, eine Fortschreibung des Regionalplans „RUF 2010“ statt, sodass Inhalte und Prozess sehr aktuell analysiert werden konnten.

Schweiz – Bern, Zürich, Graubünden: Das Staatssystem in der Schweiz ist föderal, aber innerhalb dieses Systems ergeben sich nochmals deutliche Unterschiede. Zudem treten große Divergenzen einerseits zwischen den Agglomerationen und andererseits zwischen Agglomerationen und stärker ländlich geprägten Gebieten auf. Deshalb wurden drei Fallbeispiele untersucht.

Die Auswahl der nationalen Beispiele erfolgte vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Schwerpunkte und Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung in Deutschland. Dabei stand im Vordergrund, sowohl Agglomerationen bzw. Ballungsräume, Kerne in dünner besiedelten Regionen als auch ländlich geprägte Regionen sowie unterschiedlich verfasste Strukturen zu untersuchen. Es sollte bewusst die raumstrukturelle und organisatorische Vielfalt abgebildet werden, da kaum zu erwarten ist, dass es ein Modell einer *Strategischen Regionalplanung* für alle Raumtypen geben kann bzw. dass es nicht geplant ist, für die vielfältigen Regionen der Bundesrepublik ein MustermodeLL zur Verfügung zu stellen. Allerdings bestand der Anspruch, strategisch agierende Regionen zu untersuchen, da dies die wesentliche neue Komponente der *Strategischen Regionalplanung* ist.

Abb. 1: Staaten mit Untersuchungsregionen in Europa

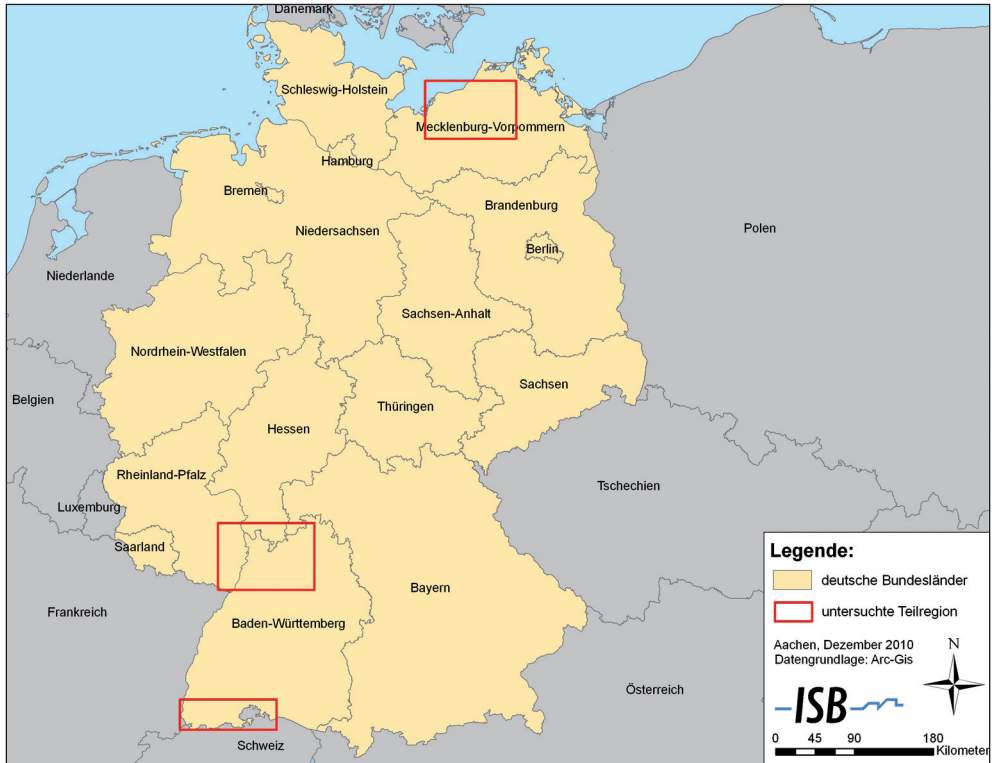


Quelle: Eigene Darstellung; Grafik ISB, RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Vor diesem Hintergrund wurde zum einen die Region Rhein-Neckar als Metropolregion ausgewählt, weil hier bei der Regionalentwicklung insbesondere die bundesländerübergreifende Einigung der Region und die Profilbildung in den letzten Jahren im Vordergrund standen. Untersuchungsziel war die Identifizierung von Prozessen sowie die Verbindung von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion im Hinblick auf eine strategische Ausrichtung.

Darüber hinaus kennen die Leitbilder der Raumentwicklung „Wachstumskerne außerhalb von Metropolregionen“, von denen sich insbesondere die Region Rostock mit der Stadt Rostock als „Regiopole“ profiliert hat. Dieser Raum wurde als Beispiel für einen Kern außerhalb einer Agglomeration mit einer staatlich verfassten Regionalplanung herangezogen und kann auch als Blaupause für andere Regionen wie z. B. Kassel, Koblenz, Osnabrück oder Trier dienen.

Abb. 2: Untersuchungsregionen in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung; Grafik ISB, RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Als ländliche Region wurde die Region Hochrhein-Bodensee ausgewählt, weil hier neben den Anforderungen des demografischen Wandels und des Klimawandels besondere Herausforderungen aus den europäischen Verkehrskorridoren hinzukommen und diese den besonderen Einigungs- und Profilierungsprozess unterstützt haben.

Literatur und Links

Amtsblatt des Saarlandes (2006): Verordnung über den Landesentwicklungsplan, Teilplan „Siedlung“.
Amtsblatt des Saarlandes (29), 14.06.2006.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung – Anforderungen – Analysen – Empfehlungen. = Forschungs- und Sitzungsberichte 200. Hannover.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR). Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn u. a.

- Beckord, C.; Petzinger, T. (2010): Masterpläne: Ausdruck eines veränderten Planungsverständnisses. In: RaumPlanung 148, 41-44.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2010): Vergleichsdaten der Städte und Gemeinden des Regierungsbezirks Düsseldorf. In: Datenmosaik 2010 (24).
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217. Hannover.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Überregionale Partnerschaften. = MORO-Informationen 3/3. Berlin.
- Christaller, W. (1933): Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit und Verteilung der Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. 1. Auflage 1933. Jena.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (3), 230-243.
- Kühn, M.; Fischer, S. (2010): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold.
- Megerle, H. E. (2009): Metropolitan Regions as a new Spatial Planning Concept – Metropolitan Regions and Spatial Development Part 4. = ARL Studies in Spatial Development 8. Hannover.
- Novarina, G.; Zepf, M. (2009): Territorial Planning in Europe: New Concepts, new Experiences. In: disP 179 (4), 18-27.
- StädteRegion Aachen (Hrsg.) (2009): Der Monitoring-Atlas. Aachen.
- Vallée, D. (2010): Die Region ist die Stadt von heute. In: Danielzyk, R.; Pesch, F.; Sahnen, H.; Trommer, S. (Hrsg.): Perspektive Stadt. Essen.
- Vallée, D. (2011): Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen; In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regionalmonitor Region Stuttgart – Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (2007): Programm zur Förderung regional bedeutsamer Industrie- und Logistikgebiete, interkommunaler Gewerbegebiete und der Wiedernutzung von Gewerbebrachen. Anlage zur Vorlage der Regionalversammlung am 26. September 2007. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart – Vorlage Satzungsbeschluss Juli 2009 (genehmigt durch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg im Oktober 2010). Stuttgart.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Detmold.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart 2007. http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/VRS_Beihefter_Regionalplan2020_Druckfassung.pdf (22.09.2011)
- Verband Region Stuttgart 2007. http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/VRS_Plakat_Quer_Einzelseiten_Internet.pdf (22.09.2011)
- <http://de.wikipedia.org/wiki/LEADER> (22.09.2011)

2 Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“

Gliederung

- 2.1 Begriff und Konzept
- 2.2 Bedeutung
- 2.3 Kontroversen in der Literatur
- 2.4 Eine Art gemeinsamer Nenner der strategischen Planung
- 2.5 Einschätzung

2.1 Begriff und Konzept

Strategische Planung ist formal ein Pleonasmus („weißer Schimmel“), denn *strategisch* heißt *zielgerichtet planend* und Planung ist zielgerichtet. Solche Pleonasmen sind in der angelsächsischen Literatur beliebt, um deutlich zu machen, dass sich qualitativ etwas geändert hat.¹ Insofern ist strategische Planung auch ein normatives Konzept: Ausdruck einer gewünschten Neuausrichtung.

Strategische Planung kann in erster Annäherung definiert werden als „a particular type of planning that seeks to ‘join up’ major goals, policies and actions into a cohesive entity that follows well-informed efforts of marshalling and allocating resources into a viable planned response to a set of challenges, undertaken following a critical appreciation of competencies and shortcomings, as well as anticipating changes in the context(s) in which the strategy is formulated“ (Dimitriou, Thompson 2007: 5) oder kürzer: „a systematic, integrated approach to policy making which takes full account of context, resources and the long term“ (ebenda: 3).

Nach dieser Definition wäre neu an dem Ansatz: die (gestaltende) Ausrichtung auf (wirtschaftliche) Regionalentwicklung über einen Prozess kollektiver Einigung auf Problemlage, Stärken und Schwächen einer Region (SWOT-Analyse) und Ziele der Entwicklungssteuerung unter expliziter Wahl der Handlungswege und Prioritätensetzung sowie Einbindung derer, die letztlich die Planung umsetzen sollen.

Blickt man aber genauer hin, so wird der Begriff unterschiedlich verwendet, und zwar offenbar in Abhängigkeit vom herrschenden Institutionenrahmen der Planung: Im britischen und niederländischen Kontext liegt dabei das Gewicht auf räumlicher (wirtschaftlicher) Entwicklungsplanung, im amerikanischen steht das Management im Vordergrund (handlungsorientierter Ansatz mit Ressourcenzuordnung und Zeitplanung: Poister, Streib 2005), im französischen Kontext liegt der Schwerpunkt auf wirtschaftlicher

¹ Ein anderes Beispiel für solche Pleonasmen ist das viel genutzte Wort „*pro-active*“. Damit will man signalisieren, dass die betreffende Aktivität eine starke Stoßrichtung hat.

Entwicklungssteuerung (mit eher nachrangiger Ausrichtung auf Raumordnung).² In der deutschsprachigen Diskussion verbindet man damit den Prozess kollektiver Selbststeuerung – und ist damit schnell bei der Diskussion zu „urban“ resp. „regional governance“.

Zudem wird manchmal etwas als „neuartig“ dargestellt, was bei näherem Hinsehen nur eine Modifikation des Vorhandenen ist (Taylor 2010: 201 ff. für das britische Planungssystem). Gleichwohl gibt es einen wachsenden Bedarf, das traditionelle Planungsgeschäft stärker strategisch auszurichten und neue Ansätze zu entwickeln, die der Regionalentwicklung dienen können. Es gibt zahlreiche Auslöser für das gewachsene Interesse an strategischer Planung, u. a.

- die in den westlichen Staaten zu beobachtenden Regionalisierungstendenzen (Brenner 2004),
- die im Zuge von Globalisierung, Regionenkonkurrenz und regionalem Engagement von Großinvestoren veränderten Planungsaufgaben (Frey et al. 2008: 16 f.; Zibell 2008: Standort-Qualitätswettbewerb, Gestaltung von Strukturveränderungen³, nachhaltige Raumentwicklung, Entwicklung von Wissensregionen, Umgang mit Großprojekten etc.),
- die zunehmende Verschränkung von Stadtentwicklungspolitik mit Regionalentwicklung,
- die wachsenden Koordinationsbedarfe über fachliche wie gebietskörperschaftliche Grenzen hinweg, insbesondere unter der Thematik „nachhaltige Raumentwicklung“ und „Klimaschutz“,
- aber auch die zunehmende Planungs- und Politikverdrossenheit mit Bemühungen, die Bevölkerung wieder aktiver in die Gemeinwesenarbeit einzubinden (Öffentlichkeitsbeteiligung: Healey 2006a),
- ferner neue rechtliche Regelungen wie § 13 ROG, der in einigen Landesplanungsgesetzen zu einem konkreten Handlungsauftrag wurde,⁴
- ebenso wie die EU-Impulse zu regional koordinierten Entwicklungsstrategien, einschließlich der Leipziger „Territoriale Agenda“ in Verbindung mit der „Leipziger Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“: Damit geht ein neues Planungsverständnis einher, das auf Entwicklung, Partnerschaft und strategisches kollektives Handeln auf Regionalebene ausgerichtet ist (Schön, Selke 2007).

² Die englische Raumplanung trifft wie die deutsche die Unterscheidung in „Regionalpolitik“ und „Raumordnung“ (physical planning) und verfolgt auch grob die gleichen Ziele: Abbau regionaler Disparitäten, Förderung der räumlichen Entwicklung, Ordnung des Raumes. Die französische Raumplanung wird stärker von der früheren nationalen „Planification“ geprägt, die auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet ist und die Raumordnung eher als „Anpassungsplanung“ betreibt. Sie hat aber wesentlich das europäische Denken beeinflusst – das EUREK ist dem französischen Ansatz deutlich ähnlicher als dem britischen.

³ Strukturveränderungen erfordern ein synchronisiertes Vorgehen vieler unterschiedlicher Akteure, weil jeder Akteur für sich gelassen in einem „Gefangenendilemma“ verharret: Wenn er sich nicht auf komplementäre Leistungen anderer verlassen kann, muss er die für ihn risikoärmste Lösung wählen, die aber bezogen auf eine kollektive Lösung suboptimal bleibt.

⁴ Beispiel: § 15 LPlG Ba-Wü.

Auch in der deutschen Planerpraxis hat sich die Regionalplanung vielerorts um Ansätze der strategischen Planung erweitert, etwa über projektbasierte Planungsansätze und fachliche Teilprogramme (z. B. regionales Einzelhandelskonzept, regionale Windenergiekonzepte, vorbeugender Hochwasserschutz) (vgl. Zusammenstellungen für Baden-Württemberg bei Schmitz 2008: 36 f.).

Die Diskussion in der Planungswissenschaft scheint aber eher auf andere Impulse zu reagieren:

- auf die Integrationsbedarfe sich zunehmend entgrenzender Fachdisziplinen, Institutionen und Handlungsfelder (Grenzen in den Handlungsfeldern verwischen oder überlappen sich),
- auf den mit der Verwaltungsreform (*new public management*, Strategisches Management in der Verwaltung) verbundenen Paradigmawechsel, der klarere Ziele, bedarfsorientiertes Handeln, mehr *leadership* und mehr Managementqualitäten fordert (Shaw, Lord 2007: 67),
- auf die neoliberale Skepsis gegen das Plänemachen – auch die Theoretiker der strategischen Planung wenden sich tendenziell gegen die traditionelle Planung, weil sie diese als überholtes Konzept in einem Umfeld mit weiten Interdependenzen der Variablen, daraus folgend: unbestimmten Problemen und sich schnell wandelnden Problemlösungen ansehen (Frey et al. 2008: 26 f.). Deshalb sprechen einige Autoren statt von *strategischer* lieber von *strategieorientierter* Planung (Hamedinger et al. 2008).

Konzeptionell geht deshalb der Ansatz – bei allen Unterschieden diverser Autoren – in der Grundstruktur in Richtung eines *handlungsorientierten Management*-Ansatzes (und wurde so auch aus der Betriebswirtschaft übernommen: Wiechmann 2008a: 266). Weiter ausdifferenziert hieße das: Es gibt keinen rechtsverbindlichen Plan, vielmehr stehen der Prozess und seine sorgfältige Gestaltung im Mittelpunkt der Planung. Der Prozess ist zudem strukturiert: *kollektive Zielformulierung* über *Leitbilder* (*mission*) auf der Basis einer mit *stakeholders* entwickelten Potenzialanalyse (*SWOT-Analysis*) unter Wahl geeigneter Lösungswege (*Prioritätensetzung über strategische Projekte*) mit *Kontrolle des Ergebnisses* (über Indikatoren) und (lernenden) *Korrekturmöglichkeiten* (*controlling*) in der folgenden Planungsrunde. Die Planung soll den Umsetzungsprozess einbeziehen, ihn zumindest mit den Umsetzungsakteuren vorklären (Ressourcenzuordnung). Aber dieser Umsetzungsbezug wird eher gefordert als methodisch aufgezeigt. Darin liegt noch eine Hürde für die Praxis. Denn dort findet häufig eine Trennung von Planung und Umsetzung statt – die Gruppe derer, die an der Umsetzung beteiligt ist, unterscheidet sich häufig von der, die an der übergeordneten Planung mitwirkt. Das birgt Konflikte, weil diejenigen, die Projekte planen, nicht unbedingt diejenigen sind, die schließlich die Kosten für die Projektumsetzung zu tragen haben.

Dieses lineare, an traditioneller Planungslogik ausgerichtete Konzept wird von Wiechmann (2008a: 270 f.) infrage gestellt, weil es den Wirklichkeitsbedingungen nicht gerecht werde: Im Gegensatz zu den Prämissen der traditionellen Planung hätten wir es i. d. R. nicht mit monokausalen Beziehungen, sondern mit Interdependenzen zu tun, ferner sei eine steuernde Kontrolle der Umwelt ausgeschlossen, der praktische

Planungsprozess sei iterativ angelegt, finde auch im Vollzug noch statt und impliziere Lernprozesse, die zu neuen Strategien führen können. Wiechmann setzt deshalb das Modell der *adaptiven strategischen Planung* dagegen, das erstens von den Handlungsmöglichkeiten und der Pfadabhängigkeit kollektiver Entscheidungen ausgeht, zweitens statt umfassender vorausschauender Strategie eher adaptives, graduelles Justieren auf Basis von Lernprozessen verwendet und drittens irrtumsfreundlich ist.

Generell geht die Diskussion zur Strategischen Planung davon aus, dass zwar zielbezogene Steuerung angestrebt wird, man sich aber der geringen Steuerungsmöglichkeiten in einem immer weniger von den Steuernden bestimmbaren Handlungsfeld bewusst ist und deshalb einen „dritten Weg“ zwischen komprehensiver und inkrementalistischer Planung suchen muss (Frey et al. 2008: 15).

2.2 Bedeutung

Die Bemühungen um strategische Planung sind Ausdruck des wissenschaftlichen Unbehagens an der herkömmlichen Stadt- und Regionalplanung.

Aber auch planungspraktisch sucht man nach neuen Antworten

- auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, der traditionelle Regionalpolitik obsolet macht (Rückbau der industriellen Basis zugunsten der wissens- und dienstleistungsbezogenen Wirtschaft),
- auf die paradigmatische Veränderung von (wohlfahrtsstaatlicher) Ausgleichspolitik zu (neoliberaler) Befähigungspolitik,
- auf die neuen Aufgaben der „nachhaltigen Regionalentwicklung“,
- auf die wachsende Bedeutung von Großinvestoren in der Regionalentwicklung,
- auf die immer engere Verflechtung von Arbeitsfeldern in einem arbeitsteilig fragmentiertem Handlungsfeld,
- auf die neuen Herausforderungen der EU-Kommission u. Ä.

Planungstheoretisch drehen sich die Bemühungen um einen neuen Planungsansatz mit den typischen Planungsdilemmata:

- von Bedarf nach Planungssicherheit bei wachsender Unsicherheit in den Rahmenbedingungen der Planung,
- von der Notwendigkeit integrativer Ansätze bei wachsender intersektoraler, interregionaler Verflechtung der Problemfelder,
- vom Bedarf nach „integrierter Planung“, aber nicht im technokratischen Modell der „Monsterplanung“ der früheren „integrierten Entwicklungspläne“,
- von schnellen, einfachen Lösungen, ohne die sachlichen, sozialen, räumlichen und ökologischen Interdependenzen aus dem Blick zu verlieren,
- von langfristiger Planung und kurzfristigem Vollzug,

- von wachsenden (politischen) Konsenskosten und beschleunigten (marktbeeinflussten) Entscheidungsbedarfen,
- von Integration der *stake-holders* als Bündnispartner bei nicht mehr beherrschbarer Komplexität und Kompliziertheit des dahinter steckenden Pluralismus von Interessen und Belangen,
- generell: von Spontaneität und Planungssicherheit.

Zur Lösung dieser Dilemmata gibt es praxistaugliche Ansätze eigentlich nur in der Form, dass bei der einen oder anderen Forderung Abstriche gemacht werden müssen, was sofort Kritik und Gegenkonzepte auslöst, die stattdessen bei anderen Forderungen Abstriche einklagen. Oder man flüchtet sich in utopische Vorstellungen, über „regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation“ und „Planung des Nicht-Planens“ die traditionelle Planung faktisch durch kommunitaristisch-diskursive Prozesse zu ersetzen (so Oliver Frey 2008).

Praxisrelevante Ansätze der strategischen Planung reichen von Etzionis „mixed scanning“ über Ganser et al. „perspektivischen Inkrementalismus“ zur „projektorientierten Planung“ und zur Kombination von Regionalen Entwicklungskonzepten mit Regionalmanagement. Ihnen allen ist gemeinsam, dass es sich um iterative Planungsprozesse handelt (bottom-up und top-down in wechselnder Folge), die den breiteren regionalen Richtungskonsens über kollektiv entwickelte Leitbilder/Visionen herstellen, deren Umsetzung jedoch auf Projekte mit eingeschränkter Beteiligung (Suche nach Bündnispartnern) konzentrieren und den Planungsprozess bis in den Vollzug verlängern. Was bei strategischer Planung jedoch verstärkt hinzukommt, sind Verfahren, die Wirkungskontrollen und kollektive Lernprozesse institutionalisieren (z. B. über Controlling-Verfahren).

Die Neuausrichtung der Planung (von der viele sagen, sie sei gar nicht so neu) und die in der Literatur erkennbare Vorliebe für diskursive Ansätze beziehen sich in der deutschsprachigen Diskussion implizit (seltener: explizit) primär auf die Stadtentwicklungsplanung, seltener auf Regionalplanung. Bei den Autoren wird dabei nicht immer klar, ob sie lediglich die (kooperative) Entwicklungsplanung oder auch die regulierende Ordnungsplanung meinen. Zumindest bleibt unklar, wie mit den Aufgaben der regulierenden Ordnungsplanung verfahren werden soll, wie also Regelsetzung im Umgang mit der knappen Ressource Raum (Verteilungsfragen) und Planungssicherheit (Bindungswirkung der Planung) in diskursiven Ansätzen vermittelt werden sollen.

Bei aller Unschärfe dessen, was strategische Planung sein kann, wird ihr positiv zugeschrieben (vgl. Poister, Streib⁵ 2005: 51 f.),

- dass Ziele, Handlungsrichtungen und Prioritäten klar definiert und kontrolliert werden,

⁵ Die Untersuchung von Poister/Streib an amerikanischen Kommunen ist nur bedingt auf Regionalplanung zu übertragen: Die amerikanischen Städte nutzen „strategische Planung“ als integrierten Managementansatz für die Steuerung der kommunalen Aktivitäten, analog zu dem, was die KGSt unter „strategischem Management“ versteht (Heinz 2000) – das geht also weit über das hinaus, was strategische Regionalplanung in Deutschland je sein könnte.

- dass der Planungsprozess strukturiert ist und die Akteure enger zusammenschweißt, weil der gemeinsame Handlungsbezug jedem deutlicher wird,
- dass klarer an den Handlungspotenzialen angesetzt wird und auch über deren Engpässe und suboptimalen Einsatz in diesem Zusammenhang nachgedacht werden kann,
- dass strategische Planung für das Zusammenspiel mit der Öffentlichkeit wegen ihres Entwicklungsbezugs und ihrer Projektorientierung sehr viel lebendiger ist als die traditionelle regulative Planung.

2.3 Kontroversen in der Literatur

Wie eingangs gesagt, findet sich in der Literatur kein gemeinsames Konzept der strategischen Planung. Die dazu geführten Kontroversen spiegeln vielmehr wider, warum es keine ideale Konzeption der strategischen Planung geben kann, sondern diese stark kontextgebunden organisiert und inhaltlich gestaltet werden muss.

Lassen wir Diskussionen aus, die nur nationale Relevanz haben, weil sie sich an der nationalen Praxis der Planung reiben oder umgekehrt Folgerungen für die Planung aus nationalen Verwaltungsreformbemühungen diskutieren,⁶ so geht es im Wesentlichen um Folgendes:

Erstens ist unklar, wie die typischen planerischen Dilemmata zu lösen sind (so Friedmann in einer Diskussion 2004,⁷ ferner Altrock 2008: 73 f., Altrock 2004). Insbesondere geht es um institutionelle Friktionen der Planung:

- dass der „rationale Plan“ gesucht wird, Planung sich aber mit „schlecht definierten Problemen“ herumschlagen muss, die sich rationalen Algorithmen entziehen und deren „Lösungen“ bei unvollständiger Information mit begrenzter Informationsverarbeitungskapazität nur pluralistisch ausgehandelt werden können,
- dass die Planung gesamtträumlich und überfachlich ausgerichtet werden soll, aber in sektoralisierten sowie fragmentierten Politikstrukturen stattfindet,

⁶ Interessant ist hier England: Die Verwaltungsreformen zur Umwandlung der Gemeinden in „Unternehmen Gemeinde“ haben die Stadtentwicklungsplanung aufgewertet – sie wird immer mehr als integrative Klammer der „Unternehmensführung“ betrachtet. Mit der Folge, dass den Gemeinden die Planer ausgehen – nach Berechnung der Audit Commission (2006) haben 66% der befragten Gemeinden ernsthafte Probleme, geeignete Planer zu finden, 48% sagen, dass sie Schwierigkeiten haben, ihre Planer zu halten (Shaw, Lord 2007: 72).

⁷ John Friedmann erörterte auf Einladung von Patsy Healey in der Zeitschrift *Planning Theory & Practice* (5(2004): 49-67) über Planungen in HongKong, Vancouver u. a. das Verhältnis von strategischem Planen zu langfristigen Orientierungen, Planung und Governance, integrativen Ansätzen vs. sektoralen Politikstrukturen und vertrat einen prozessualen, konsensorientierten pluralistischen Ansatz. Partner waren John Bryson (der strategische Planung auf einen „Werkzeugkasten“ reduzierte), John Hyslop (der mit Mintzberg das Wesen der strategischen Planung im neuen Denken sah, nämlich sich über Ziele und Handlungsmöglichkeiten Klarheit zu verschaffen), Alessandro Balducci (der dem prozessualen Ansatz Friedmanns die Notwendigkeit eines Planungsdokuments und der politischen Legitimation der Prozesse entgegenhielt – Planen sei politische Kunst), Wim Wiewel (der in Friedmanns Ansatz eigentlich nichts Neues gegenüber der holländischen Praxis sah) und Louis Albrechts (der das Strategische in der Planung im Einbezug der richtigen Akteure, im Prioritätensetzen und in der problemabhängigen Nutzung geeigneter Instrumente sah).

- dass Regelsetzungen sich immer mehr zentralisieren und den dezentralen problemspezifischen Entscheidungsspielraum einengen.

Zweitens wird zunehmend auch das Problem der Entscheidungsspielräume in den für moderne Planungen typischen *Multilevel Governance*-Systemen aufgeworfen (Hutter 2007). Im weiteren Kontext geht es dabei um die Verbindung von strategischer Planung mit *regional governance* (Healey 2006, Dangschat 2008). Fragen, die dabei auftreten, sind:

- Wie geht man mit *institutional congestion* um? (Roberts, Lloyd 1999)
- Reichen netzwerkartige Strukturen aus oder braucht man verfasste Regionen, und wenn ja: wie müssten die Strukturen dann aussehen?
- Ist die institutionelle Einbindung der strategischen Planung überhaupt losgelöst vom Grad der Verwaltungstradition, Regionalidentität etc. zu bestimmen? (Elcock 2008)

Dieser Diskussionsstrang öffnet weitere Perspektiven in Richtung auf eine Systematik aller Einflussfaktoren, die konkrete strategische Planungen bestimmen können (Hutter 2007: 13 f.).⁸

Drittens finden sich zahlreiche Arbeiten, die sich kritisch mit Verfahren der strategischen Planung auseinandersetzen (Hamedinger et al. 2008; Altröck 2008; Pirhofer 2005), weil Verfahren Inhalte restriktiv bestimmen können, Beteiligungen selektiv aussortieren lassen, den Innovationsgrad absenken können etc.

Viertens werden allgemeinere planerische Fragen neu diskutiert (Dimitriou 2007): Wie geht man mit Komplexität um, wie mit Unsicherheit und Risiken? Gefordert werden flexiblere Verfahren, die Optionen öffnen und längerfristig offenhalten können, sowie Strategien, die reversible Lösungen zulassen („Experimentieren“, Lernen) (Mintzberg et al. 1998). Dabei sollte das Handlungsfeld danach differenziert werden, welche Variablen gut oder schlecht zu prognostizieren sind, welche Handlungsfolgen gut oder schlecht einzuschätzen sind, und es sollten entsprechend unterschiedliche strategische Ansätze damit verbunden werden (Dimitriou 2007: 50 f.: „shape the future“, „adapt to the future“, „reserve the right to play“).

Fünftens werden vereinzelt (aber zunehmend) Erfahrungen und Methodenfragen diskutiert (vgl. Dimitriou 2007), wie strategische Planung in der Praxis betrieben wird resp. werden sollte. Die Themen sind vielfältig und beziehen sich auf Fragen,

- wie strategische Planung angelegt werden sollte (Bryson 2000; Mastop 2000),
- wer beteiligt werden sollte,
- wie sich Planung durch veränderte Rahmenbedingungen wandelt (Thornley 2000; Altröck 2008: 76 f.),

⁸ Hutter differenziert drei Dimensionen: die inhaltliche Dimension, die Prozessdimension (wie Strategien entwickelt werden, welcher Typus von strategischer Planung genutzt wird, wie Lernprozesse organisiert werden etc.) und die Kontextdimension (externer Kontext: politisch, rechtlich, sozial, ökonomisch, physisch; interner Kontext: Planungskultur, Initiatoren, Mikropolitik, Ressourcen, Fähigkeiten).

- wie strategische Planung institutionell eingebunden werden sollte (Planungsstab, Planungsverband, Regionale Entwicklungsgesellschaft),
- wie ihr ausreichend Handlungsressourcen zugeordnet werden können (hierarchische Einbindung, Entwicklungsfonds),
- wie das Verhältnis von Prozess zu Plan aussehen sollte⁹ u. Ä.

Vor allem die Konzentration auf größere *strategische Projekte* (Leitprojekte) ist umstritten. Denn damit sind eine *charismatische Steuerung* (Ibert 2007), eine Einfluss- und Zielverschiebung zugunsten der Wirtschaft und der Immobilienbetreiber, eine Verlagerung von Entscheidungen aus den politischen Gremien in Vor-Entscheiderstrukturen/Sonderorganisationen u. Ä. verbunden.

2.4 Eine Art gemeinsamer Nenner der strategischen Planung

Nach überwiegender Vorstellung derer, die sich im deutschsprachigen Raum zu strategischer Planung äußern, scheint sich ein Konzept herauszubilden, das grob die folgenden Charakteristika hat:

- a) Klare Zielorientierung: Der Ansatz arbeitet mit operationalisierten Zielen im Kontext übergeordneter Leitvisionen, die auf der Basis einer Stärken-Schwäche-Analyse entwickelt werden. Dabei kommt es allerdings entscheidend auf den Prozess an: Alle relevanten *stakeholders* sollten kooperativ in den Prozess integriert werden, und dieser sollte iterativ organisiert werden – mit zunehmender Einengung auf operationale Ziele.
- b) Diskursive Methodik: Situationsbewertung und Zielfindung werden über einen kollektiven Prozess unter breiter Beteiligung relevanter regionaler Akteure (*stakeholders*) durchgeführt. Szenariotechnik, Visualisierungstechniken und Internet-Interaktionen unterstützen den Prozess. Üblicherweise wird dazu eine professionelle Moderation eingesetzt.
- c) Mehrstufiges Verfahren: Die Konkretisierung der Programmierung erfolgt über einen mehrstufigen Ansatz. Zunächst wird eine allgemeine Einordnung der Region im Wettbewerb mit anderen vorgenommen, häufig werden dabei auch *benchmarks* gesetzt (Beispiel: „Wir wollen zu den „top 20“ der europäischen Regionen gehören“). Daraus werden Leitlinien für die Verbesserung der Region definiert. Diese werden im dritten Schritt über zentrale Herausforderungen konkretisiert, die von der Region zu meistern sein werden. Jeder dieser Herausforderung werden schließlich konkrete Projekte zugeordnet, die so weit konkretisiert werden, dass Kosten und Nutzen grob abgeschätzt werden können. Entweder wird der gesamte Prozess oder es werden einzelne Teilschritte über förmliche und feierliche Unterzeichnungen von Vereinbarungen (Verträge) abgeschlossen – diese (rechtlich unbestimmten)

⁹ Das wird vor allem von Healey (1997), Friedmann (2004), Bryson (2003; 2004) immer wieder betont: Es kommt auf das Management von Interdependenzen und das permanente Austarieren von Spannungen an. Strategische Planung wird dann lediglich als „a set of concepts, procedures, and tools, that may be used selectively for different purposes in different situations“ angesehen (Bryson 2004: 57).

Festlegungen sind meist die einzigen Bindungen, denen sich die Akteure förmlich unterwerfen müssen.

- d) Lernorientiertes Controlling: Die Umsetzung wird laufend kontrolliert und entsprechend wird die Planung fortgeschrieben. Auf diesen Lernprozess wird großer Wert gelegt – strategische Planung ist ein iteratives Vorgehen mit zunehmender Konsensdichte und Selbstbindung der Beteiligten.
- e) Einsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Ressource: Der Öffentlichkeit wird große Bedeutung zugeordnet, nicht nur aus Partizipationsgründen, sondern um einen äußeren Druck aufzubauen, der die handelnden Akteure zusammenhalten soll.

2.5 Einschätzung

Bei der Vielfalt von sehr unterschiedlichen Ansätzen strategischer Planung in der Praxis (Überblick für den deutschsprachigen Raum: Zibell 2008) ist es vermessen, eine allgemeine Einschätzung der strategischen Planung zu geben. Jedoch drängt sich der Eindruck auf,

- dass dahinter kein Paradigmawechsel steht, sondern dass unter neo-liberalen Bedingungen dasjenige Paradigma weitergesponnen wird, das mit dem *communicative turn of planning* seit Beginn der 1990er Jahre (Healey 1992) bereits angelegt war: Strategische Planung wird als Entwicklungsplanung wahrgenommen, aber dazu gehört auch zwingend, sich intensiver mit Komplexitätsreduktion, Unsicherheitsreduktion, Risikobearbeitung und Konfliktmanagement zu befassen. Allerdings führen Fragen der Macht, der Ungleichheit in der Interessenwahrnehmung (Ungleichheiten in Organisations-, Artikulations- und Konfliktfähigkeit) und Gefahren der Deprofessionalisierung in solchen Prozessen, also der *dark side of planning theory* (Flyvbjerg, Richardson 2002), auch bei Anhängern der strategischen Planung zu Unbehagen: Sollte die Rolle des Planers nicht vielmehr diejenige des *deliberative practitioner* sein, der fachlich kompetent ist, Interessen abwägt und normative Aussagen macht? (Peters 2008),
- dass die geheime Messlatte die alte integrierte Entwicklungsplanung ist, jetzt allerdings anders aufgebaut: Es geht zwar um fachübergreifende Handlungskonzepte, die wirksamer Synergieeffekte erzeugen. Aber nicht der finale Plan ist entscheidend, sondern der diskursive kooperative Prozess mit dem Ziel, diejenigen Akteure, auf welche die Planung in der Umsetzung angewiesen ist, in den Planungsprozess als Bündnispartner einzubinden. Der Prozess soll Einstellungen, Werthaltungen und Denkmuster der Beteiligten – bezogen auf die anstehenden Aufgaben – stärker harmonisieren: Der Prozess soll dazu führen, dass die relevanten *stakeholders* gleichartige Vorstellungen („Paradigmen“) von den Handlungsbedarfen und erforderlichen Lösungsrichtungen entwickeln,
- dass deshalb aus planerischen Diskussionskreisen der strategischen Raumplanung ein großes Potenzial zugeordnet wird, um kollektives und integriertes Handeln im Raum möglich zu machen (Newman 2008: 1374), wobei viele der Diskutanten der Literatur offenbar einem kommunitaristischen (auf Solidarität gründenden) Gesell-

schaftsbild, zumindest für Kommunen und Regionen, anhängen, ohne sich genügend mit dem Problem der Austragung von Interessenkonflikten und der korporatistischen Entscheidungsfindung „am gewählten Gremium vorbei“ zu befassen.

Zudem ist zu konstatieren, dass erstens die wissenschaftliche Diskussion sich eher im Normativen (Forderungen zu Verfahren, Institutionalisierungen) und Kritischen zur strategischen Planung bewegt, weniger im Methodisch-Instrumentellen. Zweitens setzt sie sich explizit von der in den 1960er und 1970er Jahren populären *integrierten Planung* insofern ab, als strategische Planung heute (Albrechts 2006b: 1162 ff.):

- selektiver ist: Sie ist auf die Kooperation des Privatkapitals angewiesen und muss dieses über konkrete Projekte sowie bezogen auf konkrete Problemfelder gewinnen,
- weniger auf den Plan als auf den Prozess der Veränderung setzt – der Plan „is just one vehicel amongst others with the purpose of producing change“ (ebenda: 1163),
- über den Prozess vor allem Änderungen der Denkmuster, Einstellungen und Werthaltungen, aber auch Vertrauen bewirken soll,
- weniger auf traditionelle Prognosen, eher auf Szenarien und Visionen setzt,
- umsetzungsorientiert (*action oriented*) agiert,
- ein erweitertes Demokratieverständnis zugrunde legt, das dem Bürger mehr Mitsprache einräumt, gleichzeitig privates Kapital stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter lenkt und kollektivem Lernen einen hohen Stellenwert zumisst (ebenda: 1165).

Varianten der strategischen Planung gewinnen in der Planungspraxis wachsende Bedeutung:

- Erstens wurden vielerorts entsprechende Rechtsregelungen geschaffen und die EU-Kommission zwingt über ihre Strukturfonds und die *Strategische Umweltprüfung* faktisch zur strategischen Planung.
- Zweitens wächst die Bereitschaft, auf regionaler Ebene mit neuen Formen der *regional governance* zu experimentieren, zumal auch die größeren Unternehmen eine Hinwendung zur Regionalebene erkennen lassen, und zwar als Folge des wachsenden Drucks auf die *corporate social responsibility*, aber auch aus wohlverstandenen Eigennutz (*place* als Ressource, vgl. Florida 2002).
- Drittens wird die strategische Kooperation der regionalen Eliten faktisch erzwungen durch den wirtschaftlichen Regionenwettbewerb im Kontext der dominanten neoliberalen Denkmuster.

Allen Formen der strategischen Planung dürfte aber eigen sein, dass sie erhebliche Rückwirkungen auf das Akteursfeld und den Institutionenrahmen haben: Planer lösen sich vom Denken in traditionellen Raumnutzungsordnungen, Politiker müssen ihr kurzfristig orientiertes Politikmanagement in längerfristiges strategisches Handeln einbinden, enge institutionelle Eigeninteressen, die den Nutzen der Kooperation verkennen, nehmen die Beziehungen zu anderen Akteuren nicht mehr als Nullsummenspiele der Macht wahr, sondern als *strategische Partnerschaften* u.Ä.

Dabei ist sorgfältig zu beobachten und kritisch zu werten, wie sich mit strategischer Planung die Planungslandschaft ändert. Denn es ist unverkennbar, dass

- sich die Gewichte zugunsten der wirtschaftlichen Regionalentwicklung verschieben – ökologische und soziale Belange werden eher untergeordnet,
- damit inhaltlich eine Hinwendung zur Gestaltung der Lebensqualität in der Region einhergeht (*place-making*),
- innovativere Ansätze im Planungsprozess gefordert werden, weil Routinehandeln infrage gestellt wird und die regionalen Eliten gezwungen werden, sich über die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Entwicklung ihrer Region Gedanken zu machen sowie eine mittelfristige Orientierung und Prioritäten des koordinierten Handelns festzulegen,
- Planer einen besseren Zugriff zur Umsetzungsebene gewinnen müssen als es der gegenwärtigen Regionalplanung in Deutschland möglich ist. Das hat Rückwirkungen auf Fragen der Institutionalisierung und Ressourcenausstattung der Planungsorganisation,
- die Planungslandschaft vielfältiger wird, weil strategische Planung noch intensiver als traditionelle Regionalplanung an die spezifischen regionalen Kontextbedingungen, Akteurskonstellationen und Handlungsbedarfe angepasst werden muss (Tewdwr-Jones, Allmendinger 2007: 34).

Aber auch strategische Planung kann die Grundprobleme integrierten, koordinierten Handelns nicht lösen, wenn die Beteiligten nicht ihre gemeinsamen Interessen und die Vorteile solidarischen Handelns erkennen. Es verwundert dann nicht, wenn die Protagonisten der *strategischen Planung* etwas enttäuscht feststellen, dass in der Praxis eigentlich nirgends die „reine“ Form zu finden ist (Albrechts 2006).

Generell beobachtet man eine stärkere Verbindung von Planung und neuen Formen der *regional governance*, weil im Kontext der strategischen Planung immer mehr Planungshandeln außerhalb der formalen Institutionen stattfindet, aber eng damit verbunden ist, und weil eine Vielzahl von Netzwerken ineinandergreifen, die im strategischen Planen ihre Koordination finden (so Allmendinger, Haughton 2009 für das Projekt „Thames Gateway“). Das verwundert nicht, denn strategische Planung verlangt neue kooperative Handlungsformen. Das ist weniger ein organisatorisches Problem als ein mentales: Veränderungen in den paradigmatischen Orientierungen der Beteiligten auszulösen, um Gemeinsamkeiten in den Problemlagen und Lösungswegen klarer zu erkennen, eine längerfristige Perspektive des Handelns einzunehmen, weniger auf externe Hilfe zu setzen, sondern sich selbst stärker in den Problemlösungsprozess einzubringen etc.

Strategisches Handeln ist meist leichter über Projekte herzustellen, weil hier die Komplexität begrenzt ist, Ziele leichter zu harmonisieren sind, der Planungshorizont überschaubar bleibt und generell die Vorteils-Kosten-Struktur der Interaktionen für jeden Beteiligten besser zu berechnen ist. Deshalb wird den sog. *strategischen Projekten* immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet – sie sollen die Verbindung herstellen zwischen den anspruchsvolleren Formen der strategischen Planung und der strategischen Steuerung in der Praxis (Albrechts 2006a).

Literatur

- Albrechts, L. (2006a): Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. In: *Environment and Planning A* 38 (6), 1149-1170.
- Albrechts, L. (2006b): Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects, In: *European Planning Studies* 14 (10), 1487-1500.
- Almendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning A* 41 (3), 617-633.
- Altrock, U. (2004): Anzeichen für eine Renaissance der strategischen Planung? In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau* 10, 221-238.
- Altrock, U. (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 61-86.
- Brenner, N. (2004): *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford.
- Bryson, J. (1997): Strategic planning. In: Shafritz, J. M. (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder/Co., 2160-2169.
- Bryson, J. (2000): Strategic planning and management for public and non profit organizations and communities. In: Salet, W. G. M.; Faludi, A. (Hrsg.): *The revival of strategic spatial planning*. Amsterdam, 205-217.
- Bryson, J. (2004): Comment. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 57-58.
- Dangschat, J. S. (2008): Autobahnen ins Glück. Der Münchhausen-Effekt der Strategischen Raumplanung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 38-60.
- Dimitriou, H. T. (2007): Strategic planning thought: Lessons from elsewhere. In: Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 43-65.
- Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (2007): Introduction. In: Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 3-9.
- Elcock, H. (2008): Regional futures and strategic planning. In: *Regional and Federal Studies* 18 (1), 77-92.
- Florida, R. (2002): *The rise of the creative class*. New York.
- Flyvbjerg, B.; Richardson, T. (2002): Planning and Foucault. In search of the dark side of planning theory. In: Almendinger, Ph.; Twedwr-Jones, M. (Hrsg.): *Planning Futures. New Directions for Planning Theory*. London u. a., 44-62.
- Frey, O. (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 224-249.
- Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J. S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 14-35.
- Friedmann, J. (2004): HongKong, Vancouver and beyond: Strategic spatial planning and the longer range. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 50-56.
- Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.) (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 20 (1), 9-20.
- Healey, P. (1997): The revival of strategic planning in Europe. In: Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (Hrsg.): *Making Strategic Spatial Plans*. London u. a., 3-19.

- Healey, P. (2006a): Transforming governance. Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. In: *European Planning Studies* 14 (3), 299-320.
- Healey, P. (2006b): Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. 2. Aufl., Basingstoke u. a.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart.
- Hutter, G. (2007): Stadtbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus. In: *Städte im Umbruch* 4, 11-21. http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/downloads/2007_4.pdf (15.02.2008).
- Ibert, O. (2007): Megaprojekte und Partizipation. Konflikte zwischen handlungsorientierter und diskursiver Rationalität in der Stadtentwicklungsplanung. In: *disP* 171 (4), 50-63.
- Mastop, H. J. M. (2000): The performance principle in strategic planning. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): *The Revival of Strategic Planning*. Amsterdam, 143-155.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (1998): *Strategy Safari: The Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. Harlow u. a.
- Newman, P. (2008): Strategic spatial planning: Collective action and moments of opportunity. In: *European Planning Studies* 16 (10), 1371-1383.
- Peters, D. (2008): PlanerInnen als "deliberative practitioners". Auf dem Weg zu einem neuen, diskursiven Pragmatismus in der Planung(stheorie)? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 309-321.
- Poister, T. H.; Streib, G. (2005): Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. In: *Public Administration Review* 65 (1), 45-56.
- Roberts, P.; Lloyd, M. G. (1999): Institutional aspects of regional planning, management and development: Models and lessons from the English experience. In: *Environment and Planning B* 26 (4), 517-531.
- Schmitz, G. (2008): Aktuelle und künftige Anforderungen an die Regionalplanung. In: Köhler, St.; Schulze, U.; Wille, V. (Hrsg.): *Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg*. = Arbeitsmaterialien der ARL 342. Hannover, 32-52.
- Schön, K. P.; Selke, W. (2007): Territoriale Agenda der EU – ein Ansatz für ein neues Planungs- und Entwicklungsverständnis in Europa. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7/8, 435-440.
- Shaw, D.; Lord, A. (2007): The cultural turn? Cultural change and what it means for spatial planning in England. In: *Planning, Practice and Research* 22 (1), 63-78.
- Taylor, N. (2010): What is this thing called spatial planning? An analysis of the British government's view. In: *Town Planning Review* 81 (2), 193-208.
- Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (2007): Regional institutions, governance and the planning system. In: Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (Hrsg.): *Strategic Planning for Regional Development in the UK. A Review of Principles and Practices*. London u. a., 28-40.
- Thornley, A. (2000): Strategic planning in the face of urban competition. In: Salet, W. G. M.; Faludi, A. (Hrsg.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam, 39-52.
- Wiechmann, T. (2008a): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T. (2008b): Strategische Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund, 265-275.
- Zibell, B. (2008): Strategieorientierung in der Planung – eine neue Idee? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, 322-351.

Teil II

Fallstudien

Dänemark: Regionalentwicklung statt Regionalplanung

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Rückblick auf das dänische Verwaltungs- und Planungssystem bis 2006
 - 3 Neue Verwaltungsstruktur seit 2007
 - 4 Das neue Planungssystem
 - 5 Ein Blick auf die erste Serie der Regionalen Entwicklungspläne
 - 6 Fazit
- Literatur

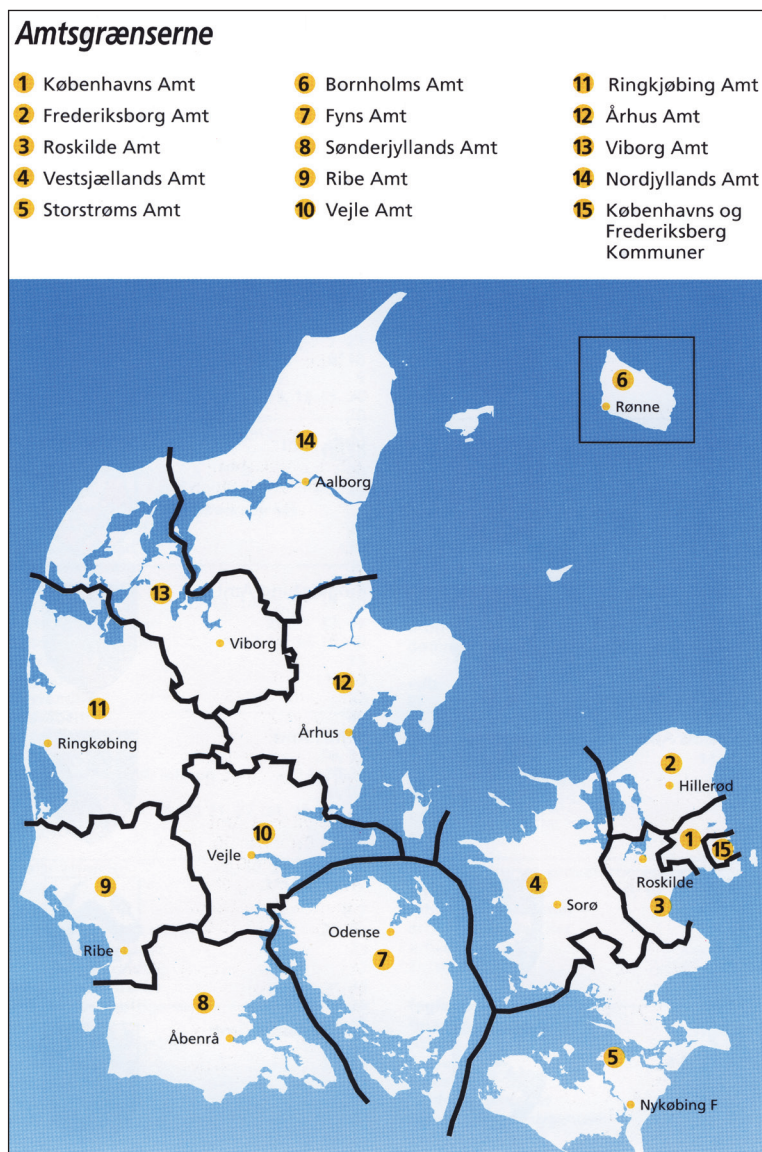
1 Einleitung

Zum Jahresbeginn 2007 wurde in Dänemark die Regionalplanung durch Gesetz abgeschafft. War in den 1970er Jahren landesweit eine fachlich anspruchsvolle, integrative Regionalplanung geschaffen worden, wurde diese im Zuge einer tiefgreifenden Verwaltungs- und Gebietsreform durch vor allem strategisch orientierte Regionale Entwicklungspläne abgelöst. Die konkrete räumliche Steuerung der Raum- und Flächennutzung erfolgt seitdem weitestgehend durch die – räumlich allerdings stark vergrößerten – Kommunen. Dieser Sachverhalt legt es im Kontext des ARL-Arbeitskreises „Strategische Regionalplanung“ nahe, die einschneidenden Veränderungen des dänischen Planungssystems und das neue Planinstrument einer ersten Analyse zu unterziehen. Obwohl die Reform noch sehr jung ist und eine umfassende Wirkungsanalyse nur mit ausführlicher empirischer Arbeit zu leisten wäre, sollen die dänischen Entwicklungen im folgenden Beitrag mit Blick auf die Fragestellungen dieses Bandes für die deutsche Fachdiskussion aufbereitet werden und es soll eine erste Antwort auf die Frage versucht werden, ob und ggf. welche Schlussfolgerungen für die Zukunft der Regionalplanung in Deutschland daraus zu ziehen sind.

2 Rückblick auf das dänische Verwaltungs- und Planungssystem bis 2006

Mit der zum Jahresbeginn 2007 eingeführten Verwaltungsstruktur wurde das gut 35 Jahre zuvor aufgebaute System tiefgreifend verändert. 1970 waren aus vormals ca. 1.400 Gemeinden 277 neue Gemeinden entstanden; auf überörtlicher Ebene wurden damals aus vormals 22 Ämtern 14 neue Amtskommunen gebildet (Abbildung 1). Die damalige Verwaltungsreform schuf eine klare Drei-Ebenen-Struktur mit Staat, Kreisen (Amtskommunen) und Gemeinden und war durch eine deutliche Verlagerung von vormals staatlichen Aufgaben auf die beiden kommunalen Ebenen geprägt. Zwischen den beiden kommunalen Ebenen gab es eine klare Aufgabenteilung. Auf der Basis dieser

Abb. 1: Grenzen der Amtskommunen im Zeitraum 1970–2006



neuen Verwaltungsstruktur wurde auch das dänische Planungssystem in den 1970er Jahren grundlegend modernisiert. Während sich der Staat auf eine rahmensetzende und genehmigende Funktion konzentrierte, wurde die konkrete räumliche Planung den beiden kommunalen Ebenen übertragen. Die Kreise als Träger der Regionalplanung übernahmen vor allem die Planung im Außenbereich und die Koordinierung

der unterschiedlichen raumbedeutsamen Fachplanungen. Die Gemeinden legten mit ihren Kommunalplänen Entwicklungsziele und Flächennutzungen für ihr Gemeindegebiet fest, konkretisierten die Planungen für den Siedlungsbereich und stellten (in ihrer Rechtswirkung den deutschen Bebauungsplänen vergleichbare) Lokalpläne auf. Das damalige dänische Planungssystem war in wichtigen Grundzügen dem deutschen vergleichbar, enthielt aber wegen seiner Stringenz und der erheblich klareren Kompetenzzuordnung zu den Planungsebenen Elemente, die auch für die Raumplanung in Deutschland durchaus vorbildlich waren (Prieps 2000).

Etwas abweichende Regularien galten im Großraum Kopenhagen, dem wichtigsten Wirtschaftsraum Dänemarks. Hier wurde 1974–1989 und dann wieder ab dem Jahr 2000 eine grenzübergreifende Regionalplanung durch einen Regionalverband praktiziert (Prieps 1999). Der im Jahr 2000 gebildete „Entwicklungsrat für die Hauptstadt“ (abgekürzt HUR) war neben der Regionalplanung auch für den öffentlichen Nahverkehr, das Standortmarketing sowie verschiedene „weiche“ Koordinierungsaufgaben zuständig. Daneben bestand ein Krankenhausverbund der Hauptstadtkommunen (HS). Die Regionalplanung in der Hauptstadtregion verfügte über weiter gehende planerische Instrumente als die Kreise, insbesondere zur Siedlungssteuerung, wobei konzeptionelle Grundlage der markante, im Laufe der Jahre modifizierte und weiterentwickelte Fingerplan war, mit dem das Schwergewicht der Bautätigkeit auf die S-Bahn-Achsen konzentriert werden konnte (Prieps 2007).

Das 1970 eingeführte dreistufige Verwaltungssystem geriet in jüngerer Zeit immer stärker in die politische Diskussion. Als Schwachstelle wurde bei den Gemeinden deren unterschiedliche und z. T. geringe Leistungsfähigkeit, bei den Kreisen deren für ihre finanziell bedeutendste Aufgabe, das öffentliche Krankenhauswesen, meist zu geringe Größe thematisiert. Zudem sorgte die fehlende politische Gesamtverantwortlichkeit für den Großraum Kopenhagen für Diskussionen. Über diese sachlichen Defizite hinweg spielten in der politischen Diskussion aber auch eine eher diffuse Unzufriedenheit mit der Existenz von drei Verwaltungsebenen, die Aufgaben und der Einkommensteueranteil der Kreise sowie eine neoliberale Bürokratiekritik eine wesentliche Rolle.

3 Neue Verwaltungsstruktur seit 2007

Nach intensiver Debatte und mehrjähriger Vorbereitung trat in Dänemark zum 1.1.2007 eine neue Verwaltungsstruktur in Kraft. Kernelemente waren eine territoriale Vergrößerung und eine erhebliche politische Stärkung der Gemeinden, deren Zahl dadurch auf 98 reduziert wurde. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommunen ist durch die Reform von 19.900 auf 55.200 gestiegen, womit die dänischen Kommunen sogar noch größer sind als der Durchschnitt der schwedischen (31.100 Einw.) und niederländischen (34.900 Einw.) Kommunen. Flächenmäßig stieg die durchschnittliche Größe der dänischen Gemeinden von 159 km² auf 440 km². Bei der Betrachtung der neuen kommunalen Landkarte wird deutlich, dass insbesondere im westlichen stark ländlich geprägten Jütland sehr große Gemeinden gebildet wurden, während im verdichteten Großraum Kopenhagen eine kleinteiligere Gemeindestruktur mit relativ wenigen kommunalen Zusammenschlüssen beibehalten wurde.

Bezüglich der regionalen Ebene war in der politischen Diskussion der ersten Reformentwürfe sehr deutlich geworden, dass eine ausschließliche Beschränkung der regionalen Kompetenzen auf den Gesundheitssektor weder sinnvoll noch mehrheitsfähig war. Deswegen wurden die 14 Kreise, der Regionalverband HUR sowie der Kopenhagener Krankenhausverbund HS aufgelöst¹ und durch fünf neue, kommunal verfasste Regionen ersetzt (siehe Abbildung 2). Während die Einwohnerzahl der bisherigen Kreise zwischen 225.000 und knapp 660.000 lag, zählen die neuen Regionen zwischen 0,6 und 1,6 Millionen Einwohner. Flächenmäßig lagen die Kreise zwischen 528 km² (Bornholm) und knapp 6.200 km² (Nordjütland), während die Größe der neuen Regionen zwischen 2.560 km² (Hauptstadtregion) und 13.190 km² (Region Mitteljütland) liegt. Politisch werden die Regionen von einem direkt gewählten Regionalrat mit 41 Mitgliedern gesteuert. Die mit Abstand wichtigsten regionalen Aufgaben mit dem Hauptanteil am Budget sind das Krankenhauswesen und das öffentliche Gesundheitswesen. Die Regionen tragen Verantwortung für einige soziale Institutionen und erhielten den Auftrag zur Bildung regionaler Verkehrsgesellschaften als ÖPNV-Aufgabenträger. Weitere Aufgaben sind die Regionalentwicklung, die Sekretariatsfunktionen für regionale Wachstumsforen, der Bodenschutz sowie die Rohstoffkartierung und -planung. Im Gegensatz zu den aufgelösten Amtskommunen verfügen die Regionen nicht mehr über eine eigene Einkommensteuerquelle, sondern werden im Wesentlichen durch staatliche Zuweisungen und Umlagen bei den Kommunen finanziert.

Auch die dezentrale staatliche Verwaltung wurde neu organisiert. Auffällig ist, dass für die Fachaufgaben, die bisher von den Kreisen wahrgenommen wurden und die jetzt auf die staatliche Ebene hochgezogen wurden, staatliche Sonderbehörden gebildet wurden. So wurden im Umweltbereich mit abweichendem räumlichem Zuständigkeitsbereich sieben staatliche Umweltzentren mit weit reichenden Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen gebildet.

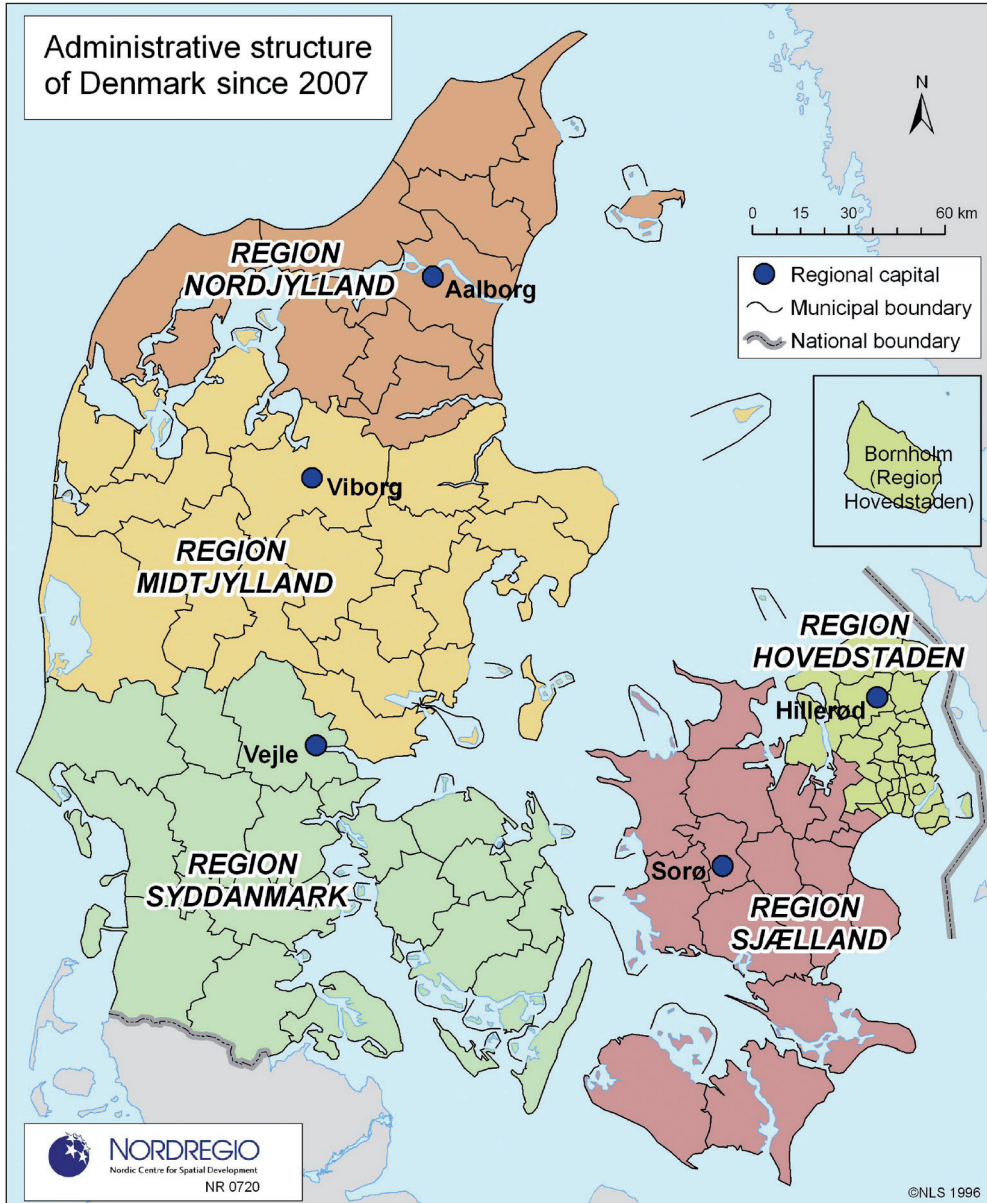
Mit der umfassenden Neuordnung der öffentlichen Verwaltung hat Dänemark den Versuch unternommen, sich für die künftigen Herausforderungen zu wappnen. Die neuen Gemeinden und Regionen sollen wesentlich leistungsfähiger sein als ihre Vorgängerorganisationen. Neben mehr Flexibilität und Bürgermitbestimmung werden erhebliche Synergieeffekte erwartet. Der große Maßstabssprung bei der Gemeindegröße erscheint im Vergleich zu den meisten deutschen Bundesländern ungewöhnlich, ist aber aus dänischer Sicht insbesondere vor dem Hintergrund der Aufgabenfülle durchaus nachvollziehbar. Die Flächengröße der fünf Regionen ist angesichts ihrer kommunalen Verfasstheit beachtlich, war jedoch politisch kaum umstritten; kritisch wurde allerdings in einzelnen Bereichen der konkrete räumliche Zuschnitt der Regionen diskutiert.

Trotz der erfreulichen politischen Erkenntnis, dass zwischen der gemeindlichen und der gesamtstaatlichen Ebene – zur Ergänzung und Unterstützung der Gemeinden – eine regionale Selbstverwaltungsebene unverzichtbar ist, muss das Ergebnis der Diskussion

¹ Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (Gesetz Nr. 537 vom 24. Juni 2005 über Regionen und die Auflösung der Amtskommunen, des Entwicklungsrates für die Hauptstadtregion und der Krankenhausgemeinschaft für die Hauptstadt).

um die regionale Ebene insgesamt als enttäuschend bezeichnet werden. Problematisch ist beispielsweise, dass die bisherige regionale Bündelungsfunktion der Kreise für alle raumbedeutsamen Fachpolitiken sowie deren Verantwortung für eine integrative

Abb. 2: Dänische Regionen ab 2007 (mit Gemeindegrenzen)



Quelle: Nordregio, Stockholm

Regionalplanung zu Gunsten eines diffuser strukturierten und tendenziell weniger kommunal geprägten Systems verändert wurden. In verschiedenen Fachpolitiken, etwa beim Naturschutz und in der Wasserwirtschaft, zeigt sich deutlich ein verstärkter Zugriff fachlicher Sonderbehörden mit eigenen räumlichen Zuständigkeitsbereichen. Die Konzentrierung weiterer Aufgaben bei den Gemeinden wurde also sowohl mit einer Schwächung der regionalen Ebene als auch mit erheblich größeren staatlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die lokale Ebene erkauft.

4 Das neue Planungssystem

Die Neuordnung der Verwaltungsebenen zum Jahresbeginn 2007 hatte auch weitreichende Folgen für das dänische Planungssystem. Zentrale Verantwortung für die räumliche Gesamtplanung haben nunmehr die stark vergrößerten Kommunen. Waren bis Ende 2006 die Regionalpläne und die Kommunalpläne tragende Säulen der räumlichen Gesamtplanung, haben jetzt die Kommunalpläne der 98 neuen Kommunen die Steuerungsfunktion für die gesamte Raum- und Flächennutzung übernommen. Während die Regionalpläne mit ihren räumlich konkreten Festlegungen vollständig abgeschafft worden sind², stellen die fünf Regionen jetzt Regionale Entwicklungspläne (RUP) auf.

Was die räumlich konkrete Planung betrifft, hat der Gesetzgeber offenbar trotz Abschaffung der „klassischen“ flächenbezogenen Regionalplanung erkannt, dass es nicht möglich ist, den Gemeinden alleine die Verantwortung für die raumplanerischen Festlegungen zu überlassen. Die gestärkte Landesplanung bringt deswegen die staatlichen Interessen in das kommunale Planungsverfahren ein und hat das Recht, ein Veto gegen die Kommunalpläne einzulegen. Außerdem sollen künftig besondere staatliche Regelungen für die Nutzung der sensiblen Küstenbereiche und die Steuerung des auch in Dänemark sehr dynamischen Einzelhandelssektors gelten. Besondere Befugnisse erhielt die Landesplanung insbesondere für die Hauptstadtregion, wo es auch nach der Abschaffung der Regionalplanung weiterhin überörtliche, räumlich konkrete Vorgaben für die Entwicklung der Gemeinden geben sollte. Die Landesplanungsbehörde hat ihren Fingerplan-Erlass für den Großraum Kopenhagen³ im Jahr 2007 vorgelegt, der – bei geringerer Körnigkeit – inhaltlich an den letzten Regionalplan für die Hauptstadtregion aus dem Jahr 2005 anknüpft. Auf diese Weise war es möglich, die Grundkonzeption des Fingerplans fortzuschreiben und die Siedlungstätigkeit auf die S-Bahn-Achsen und einige besonders definierte Wachstumszentren zu konzentrieren.

Im Rahmen der Regionalentwicklung haben die Regionen nach den gesetzlichen Vorgaben⁴ an erster Stelle jeweils einen Regionalen Entwicklungsplan (RUP) zu erarbeiten. Daneben obliegen ihnen die Einrichtung von Wachstumsforen, die wiederum verantwortlich sind für die Erarbeitung einer regionalen Wirtschaftsstrategie und Empfehlungen an den Regionalrat zur Verwendung der Mittel zur Wirtschaftsentwicklung. Ferner

² Vgl. zur Bilanzierung der dänischen Regionalplanung: MICHELSEN et al. 2004 sowie das Regionalplanungs-Themenheft Nr. 4/2005 der Zeitschrift BYPLAN.

³ Miljøministeriet: Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. 2007.

⁴ Nach den Vorgaben des in Fußnote 1 genannten Gesetzes.

haben die Regionen eine koordinierende Funktion bei der Kapazitätsermittlung und der Lokalisierung von Ausbildungseinrichtungen und sind für die Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Länder und die Einrichtung entsprechender Gremien zuständig.

Beim Regionalen Entwicklungsplan (RUP) handelt es sich um einen neuen Plantyp⁵, der auf der Grundlage einer ganzheitlichen Bestandsaufnahme die gewünschte Entwicklung für die Siedlungen der Region, die ländlichen Räume und die peripheren Bereiche beschreiben soll. Dabei sollen inhaltliche Schwerpunkte bei den Themen Natur und Umwelt (einschließlich Erholung), Wirtschaft und Beschäftigung (einschl. Tourismus) sowie Ausbildung und Kultur gesetzt werden.⁶ Der Plan muss ferner den Zusammenhang zwischen der künftigen Entwicklung und der staatlichen und kommunalen Infrastrukturplanung sichern und die Maßnahmen darstellen, die der Regionalrat zur Umsetzung des Plans einleiten will.⁷ Ausdrücklich wird auch eine Kartenbeilage vorgeschrieben, mit der die Planinhalte illustriert werden, die aber nicht räumlich konkret sein soll.⁸ Der Regionale Entwicklungsplan soll vorrangig einen strategischen Charakter haben, d. h. er soll Perspektiven der Entwicklung und Möglichkeiten zum gebündelten Kräfteinsatz aufzeigen und auch ein Leitbild der Regionalentwicklung vermitteln. Wenn mit dem RUP insbesondere Visionen für die regionale Zukunft entwickelt werden sollen, dann ist dies nicht zuletzt eine Antwort auf einen Hauptkritikpunkt gegenüber den bisherigen Regionalplänen, bei denen in der dänischen Diskussion diesbezüglich ein klares Defizit gesehen wurde.⁹ Im Gegensatz zu den mit der Reform abgeschafften Regionalplänen soll der RUP jedoch keine förmlichen Festlegungen zur Raumnutzung vornehmen – wie oben erwähnt, obliegt dies nunmehr ausschließlich dem Staat und den Kommunen. Die Kommunen dürfen zwar bei der Aufstellung ihrer Pläne nicht im Widerspruch zu den regionalen Entwicklungsvorstellungen handeln, doch kann dies nicht rechtlich eingeklagt werden.¹⁰

5 Ein Blick auf die erste Serie der Regionalen Entwicklungspläne

Bei der ersten Serie der RUP, die in den Jahren 2007/2008 aufgestellt wurden, wurde insbesondere bezüglich der strategischen Entwicklungsziele hoher Wert auf diskursive Prozesse gelegt. Hier hatte die klassische Regionalplanung gute Vorarbeit geleistet, weil eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung hier bereits seit Jahrzehnten obligatorisch war. Eine erste vergleichende Analyse der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden RUP-Entwürfe wurde im Jahr 2008 durch das Dänische Stadtplanungsinstitut angefertigt und zeigt, dass sich die Regionen insbesondere auf die Themen Tourismus, Erlebniswirtschaft, Natur und Umwelt, Energie/Klimaschutz/Nachhaltigkeit, Ausbildung, Erwerbstätig-

⁵ Lov nr. 883 af 18. august 2004 om planlægning (Planungsgesetz vom 18. August 2004), zuletzt geändert durch lov nr. 537 af 6. august 2007.

⁶ §10a Abs. 3 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁷ §10a Abs. 4 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁸ §10a Abs. 5 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

⁹ So Anne Skovbro in ihrem Leitartikel "Farvel til regionplanlægningen" in der Zeitschrift BYPLAN, Heft 4/2005.

¹⁰ §58 Abs. 2 Planungsgesetz, vgl. Fußnote 6.

keit, Beschäftigungspolitik, Stadt-Land-Problematik/ländliche Räume, Gesundheit und Verkehr (vor allem in der Hauptstadtregion) konzentriert haben (vgl. Jensen 2008, Themsen 2008). In der Regel haben die Regionen neben dem vollständigen RUP auch eine übersichtliche Zusammenfassung für die breitere Öffentlichkeit vorgelegt.

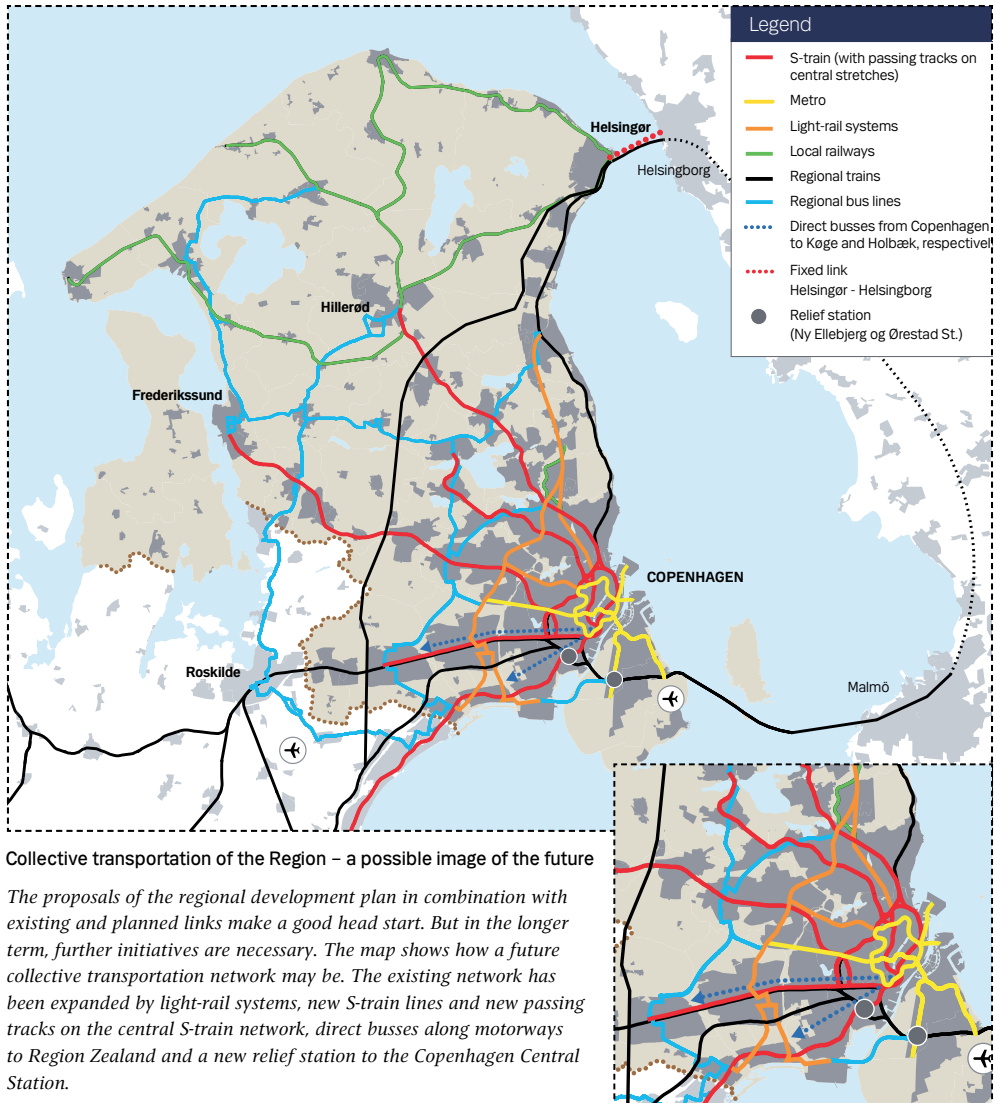
Den zweifelsohne am detailliertesten auf einzelne Fachthemen und -planungen eingehenden RUP hat die *Hauptstadtregion (Region Hovedstaden)* vorgelegt (Region Hovedstaden 2008). Vorangestellt wird dem RUP die Vision, dass die Hauptstadtregion eine der führenden europäischen Großstadtregionen sein soll, „die durch ein grünes Profil, eine effektive Verkehrsinfrastruktur, Ausbildung für alle, attraktive Wirtschaftsbedingungen, ein vielfältiges Kultur- und Freizeitangebot und internationale Weitsicht gekennzeichnet ist – eine Großstadtregion, in der hohe Lebensqualität und hohes Wachstum Hand in Hand gehen“ (Region Hovedstaden 2008). Als die drei wesentlichen strategischen Themen werden die Infrastruktur der Hauptstadtregion, Ausbildung sowie Natur und Umwelt vertieft bearbeitet, während die strategischen Themen Wirtschaftsentwicklung, Kultur und Freizeit sowie internationale Zusammenarbeit deutlich kürzer abgehandelt werden. Die drei Schwerpunktthemen werden durch aussagekräftige und zum Teil auch sehr konkrete Erläuterungskarten illustriert (Abbildung 3). Anfang 2009 wurde der RUP durch einen Aktionsplan ergänzt, in dem u. a. 16 konkrete Initiativen mit Finanzierungsvorstellungen präsentiert werden (Region Hovedstaden 2009).

Die *Region Mittel-Jütland (Region Midtjylland)* hat in ihrem Regionalen Entwicklungsplan (Region Midtjylland 2008) für sich eine sehr generalisierte übergeordnete Vision entwickelt, wonach die Region im Jahr 2030 „eine internationale Wachstumsregion in einem kohärenten Dänemark“ sein soll. Ergänzend werden ähnlich knapp Visionen für neun Handlungsfelder (Wirtschaft und Tourismus, Arbeitskraft und Beschäftigung, Ausbildung, Gesundheit, Kultur, Natur und Umwelt, Energie, Infrastruktur und Öffentlicher Nahverkehr) formuliert, die mit konkreten Handlungsfeldern und Empfehlungen unterlegt werden. Dieser erste Teil des RUP wird ergänzt durch einen zweiten, separaten Berichtsteil, in dem vertiefend auf die Voraussetzungen und die einzelnen Handlungsfelder eingegangen wird. Auffällig bei diesem RUP ist, dass die Kartendarstellungen sehr spärlich sind.

Die *Region Nord-Jütland (Region Nordjylland)* hat in ihrem RUP (Region Nordjylland 2008) ebenfalls eine Vision für sich entwickelt. Nord-Jütland wird dabei als Region der Möglichkeiten gesehen, die sich mit Kreativität und Kompetenz von einer abseits gelegenen Region zu einer Region im Blickpunkt entwickeln soll. Sehr selbstbewusst heißt es mit Blick in die Zukunft unter anderem: „Nord-Jütland ist 2017 bekannt als ein internationales Labor, als Experimentier- und Testraum, in dem neue Ideen und Lösungen für zukünftige Nachfrage entwickelt und erprobt werden. Nord-Jütland wird 2017 anerkannt für seine einzigartige Fähigkeit, nachhaltiges Wachstum und Kohärenz in der Region zu generieren und dafür, die Globalisierung und die regionalen Stärken zu einem Vorteil für die Bürger, die Wirtschaft und die Wissensinstitutionen der Region genutzt zu haben“ (Region Nordjylland 2008). Im RUP werden vorrangige Handlungsfelder für die kommenden drei bis vier Jahre festgelegt, in denen auch konkrete Projekte benannt werden; auch hier wird den einzelnen Handlungsfeldern jeweils eine konkretisierte Vision vorangestellt. Diesem Teil schließt sich ein thematisch gegliederter „Inspirations-

katalog“ zu einer Reihe von weiteren Handlungsfeldern an, denen ebenfalls eine Vision vorangestellt wird. Der RUP enthält eine Reihe ausdruckskräftiger Karten, die jeweils Aussagen zu bestimmten Handlungsfeldern erläutern sollen (Abbildung 4). Damit wird der vergleichsweise hohe Raumbezug dieses RUP unterstrichen. Hierzu gehört auch, dass der RUP die Region in vier unterschiedliche Strukturräume untergliedert, denen jeweils ein eigenes Kompetenzprofil im Rahmen des Gesamttraums zugeschrieben wird.

Abb. 3: Zukunftsvision für den öffentlichen Nahverkehr in der Hauptstadtregion



Quelle: Region Hovedstaden 2008

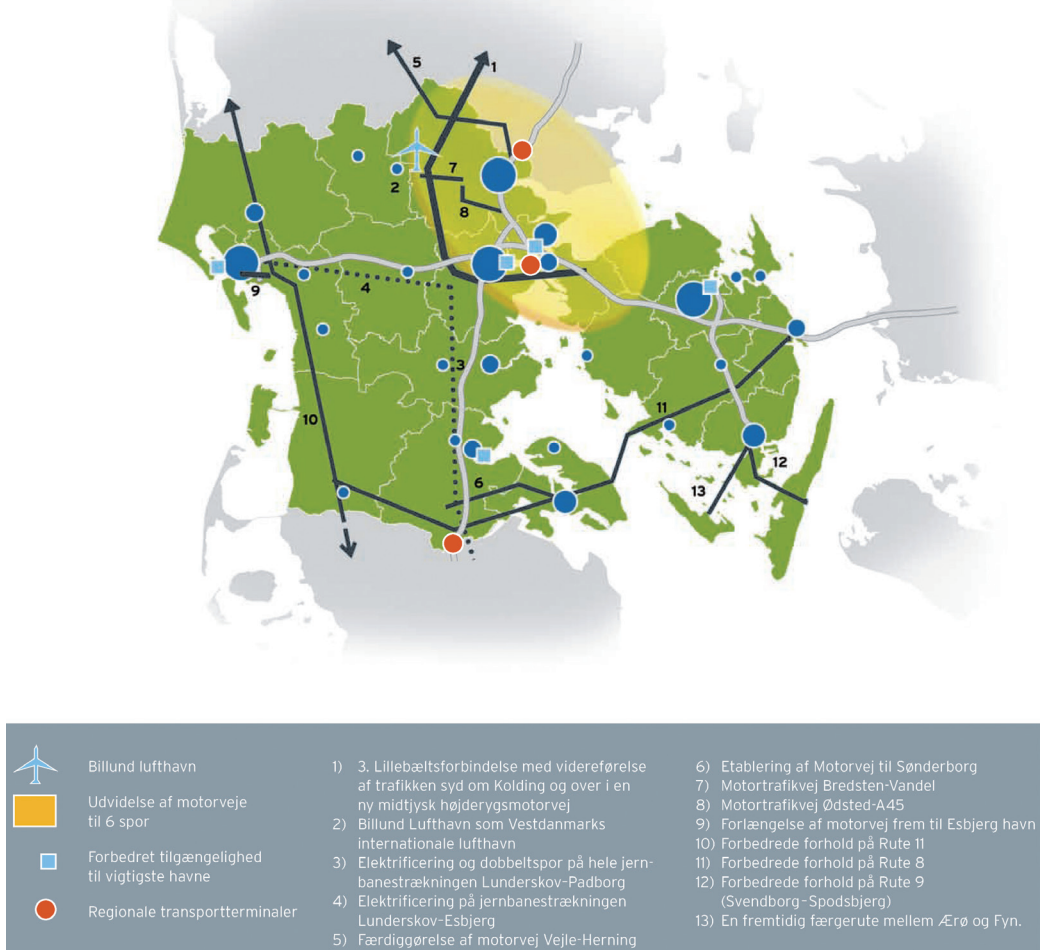
Abb. 4: Touristische Angebote in Nord-Jütland



Die *Region Süd-Dänemark (Region Syddanmark)* hat sich in ihrem Regionalen Entwicklungsplan (Region Syddanmark 2008) eine einfache, aber klare Vision gegeben, nämlich „Das gute Leben“. In diesem Sinne werden mit „Wohnen und Leben“, „Wissen und Lernen“, „Wachstum und Wohlstand“, „Erlebnis und Freizeit“ sowie „Zusammenhalt und Erreichbarkeit“ fünf zentrale Strategien entwickelt. Zum Plan gehören auch ein separater Bericht sowie eine Übersicht über konkrete Initiativen des Regionalrats zur Ausfüllung

Abb. 5: Verkehrspolitisches Leitbild der Region Süd-Dänemark

Sammenhæng og tilgængelighed



Quelle: Region Syddanmark 2008

der fünf Strategien. Plan und Bericht sind mit einigen aussagekräftigen Kartendarstellungen illustriert (Abbildung 5). Vergleicht man die Regionalen Entwicklungspläne, dann wird auf den ersten Blick der individuelle Umgang mit dem neuen Plantyp deutlich. Aufbau, inhaltliche Schwerpunkte und Layout der Pläne unterscheiden sich erheblich. Gleichwohl ergeben sich aber aus dem gesetzlichen Auftrag zahlreiche Parallelitäten; dies gilt natürlich auch für die auffällige, immer wiederkehrende Fokussierung auf die Themen „Wachstum“ und „Entwicklung“. Die Pläne sind zwar durchgängig gut mit Fotos und Zeichnungen illustriert (was auch schon für die meisten „alten“ Regionalpläne galt), sie sind aber sehr unterschiedlich mit Karten ausgestattet. Auffällig ist, dass es sich überwiegend um erläuterndes Kartenmaterial handelt, während raumbezogene

Entwicklungsvorstellungen in kartographischer Form nur sehr spärlich vorkommen. Hier waren ursprünglich höhere Erwartungen an die Arbeit der Regionen gerichtet worden (Nielsen 2005), d. h. die Regionen füllen in dieser Hinsicht den vom Gesetz eröffneten Rahmen bislang offensichtlich noch nicht aus.

6 Fazit

Mit der zum Jahresbeginn 2007 in Kraft getretenen Reform des dänischen Planungssystems wurde die förmliche Regionalplanung abgeschafft und durch eine strategisch orientierte Regionalentwicklung ohne konkrete räumliche Festlegungen ersetzt. Diese Änderung war zum Teil begründet mit Kritik an der Praxis der Regionalplanung, ergab sich zu einem erheblichen Teil aber auch durch die Tatsache, dass die Gemeinden eine deutliche Vergrößerung ihres Gebietes erfuhren. Mit der Einführung des neuen Plantyps „Regionaler Entwicklungsplan“ (RUP) waren hohe politische Erwartungen verknüpft. Dies zeigte beispielsweise die Debatte im dänischen Parlament (Folketing) am 15. Mai 2008, in der mehrere Fraktionsvorsitzende die Bedeutung der RUP und der regionalen Wirtschaftsstrategien unterstrichen und ihnen eine hohe Bedeutung für die Entwicklung im ganzen Land beimaßen.¹¹ In der planerischen Fachwelt überwog zwar die Kritik an der Abschaffung der Regionalplanung,¹² doch wurde seitens des Leiters der Landesplanungsbehörde auch auf die Chancen des neuen Planinstruments hingewiesen (Østergård 2005).

Ob die RUP die Erwartungen erfüllen und die ihnen vorgegebene Rolle als strategische Instrumente und Förderer des Dialogs zwischen Regionen und Kommunen ausfüllen können, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Ein Forschungsprojekt der Universität Kopenhagen hat in einem relativ frühen Stadium gezeigt, dass sich zumindest in den ersten Jahren eine Konkurrenzsituation zwischen den Bemühungen der gestärkten Kommunen zur Entwicklung interkommunaler Ziele und den Ansätzen der Regionen zur regionalen Strategieentwicklung ergeben hat. Insbesondere die von den gestärkten Bürgermeistern initiierten interkommunalen Kontaktgremien (KKR) standen demnach in klarer Konkurrenz zu den gewählten regionalen Gremien. Erkennbar waren für die Wissenschaftlerin auch deutliche Frustrationserscheinungen bei den regionalen Akteuren. Insbesondere die Planer der Regionen, die häufig ehemalige Regionalplaner sind, hätten ihre neue Rolle noch nicht gefunden, zumal es in den Regionen sehr unterschiedliche Interpretationen von „strategischer Planung“ gebe.¹³ Wie sich die konkrete Raumentwicklung ohne verbindliche Regionalpläne darstellen wird und ob Kommunen und Staat in gleicher Weise die Steuerung wahrnehmen können und wollen, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen.

Was aber lässt sich schon jetzt aus der Entwicklung in Dänemark für die aktuelle Diskussion um die Zukunft der Regionalplanung in Deutschland lernen?

¹¹ Danske Regioner: Nyhedsbrev nr. 11 vom 4. Juni 2008, S. 6.

¹² Vgl. die Beiträge im Themenheft 4/2005 der Zeitschrift BYPLAN.

¹³ Vortrag von Karina Sehested in Kopenhagen im Mai 2008: Regional metagovernance of growth policy. Unveröffentlichte Ergebnisse eines Forschungsprojekts, zitiert mit Genehmigung der Referentin.

- Aufhorchen lassen sollte, dass zu den Kritikpunkten an der klassischen Regionalplanung das angebliche oder tatsächliche Fehlen von Visionen und Strategien gehörte. Die als eher technisch und statisch empfundene Rahmensetzung für die Raumnutzung und die sehr effiziente Koordinierung der Außenbereichsnutzungen konnten der Regionalplanung offenbar auf Dauer keine politische Unterstützung sichern. Daraus ist die dringende Empfehlung abzuleiten, die deutschen Regionalpläne um Zukunftsvisionen und die Darstellung strategischer Handlungsfelder zu ergänzen.
- Aus der Entwicklung in Dänemark ist die klare Erkenntnis zu ziehen, dass regionale Planung stets auch auf regionale Potenziale und Entwicklungsmöglichkeiten abstellt und diese für die politische Arbeit deutlich machen muss. Ferner muss Regionalplanung Antworten bieten auf den überall verspürbaren Wunsch nach Orientierung und strategischer Schwerpunktsetzung in einem immer komplexer werdenden globalisierten Umfeld.
- Die dänischen Regionalen Entwicklungspläne greifen das Instrument der Kartendarstellung für räumliche Leitbilder und Strategien auf, wobei aber in einzelnen Regionen noch erhebliche Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Auf jeden Fall sollten auch die deutschen Regionalpläne um leicht lesbare, aussagekräftige Prinzipkarten zur strategischen Positionierung und Entwicklung ergänzt werden, wie sie in Deutschland auf der Bundesebene ja durchaus schon in vorbildlicher Weise vorliegen.
- Die dänische Entwicklung zeigt, dass die Schwächung der regionalen Ebene und die Abschaffung der Regionalplanung nicht nur mit einer deutlichen Stärkung und Vergrößerung der Gemeinden, sondern auch mit dem Bedeutungszuwachs verschiedener Sonderbehörden verbunden ist. Dadurch ist es zu einer Zersplitterung der administrativen Zuständigkeiten und zum Verlust des integrativen, überfachlichen und übergemeindlichen Ansatzes gekommen. Für die deutsche Diskussion bedeutet dies, dass die regionalen Körperschaften in ihrer Bedeutung gestärkt werden sollten, um sowohl einer ausschließlich einzelgemeindlichen Sichtweise als auch einem staatlichen Durchgriff entgegenzuwirken.

In Dänemark haben die Kommunen eine für Europa fast einzigartige räumliche Größe und Kompetenzfülle bekommen. Politisch war diese Entwicklung gewollt und wurde dementsprechend sehr konsequent umgesetzt. Auf dem Weg dahin gab es aber erfreulicherweise auch Stimmen, die vor einer Aushöhlung der regionalen Ebene gewarnt haben. Diese Stimmen sind zwar gehört worden und konnten mit der Etablierung von fünf Regionen einen beachtlichen Erfolg erzielen. Bei der Aufgabenzuweisung hat man sich aber auf das konzentriert, was unbedingt in diesen großen regionalen Einheiten erledigt werden sollte und musste, nämlich vor allem auf das öffentliche Gesundheits- und Krankenhauswesen. Die Notwendigkeit für eine regionale Planung wurde nicht mehr unbedingt gesehen. Auf der einen Seite sind nämlich die Gemeinden extrem groß, wodurch etwa die meisten Stadt-Umland-Fragen innerhalb der Gemeindegebiete abgearbeitet werden können. Auf der anderen Seite ist Dänemark als Staat von überschaubarer Größe, weswegen man glaubte, mit der gestärkten Landesplanung ein Korrektiv auch ohne Regionalplanung schaffen zu können.

Es trifft sicherlich zu, dass die konkrete politische Situation in Dänemark, die zur Abschaffung der Regionalplanung geführt hat, nur begrenzt mit Deutschland vergleichbar ist. Auch ist die Gebiets- und Verwaltungsreform in Dänemark nicht als gezielter Anschlag auf die Regionalplanung zu sehen, sondern eher als eines von vielen Elementen eines sehr weitreichenden und grundlegenden Umbaus des dänischen Verwaltungssystems (so auch Østergård 2005). Gleichwohl verdient die Entwicklung in Dänemark auch in Deutschland hohe Aufmerksamkeit. Dem in Dänemark gefundenen Weg, Regionalplanung durch Regionalentwicklung zu ersetzen, sollte als klare Alternative die Anreicherung der Regionalplanung durch strategische Komponenten der Regionalentwicklung entgegengesetzt werden.

Literatur

- Amtsrådsforeningen (1993): Amterne i Danmark. København.
- Jensen, U. J. (2008): En ny plan – og en ny samarbejdsmodel. In: Byplan Nyt 2, 4-7.
- Michelsen, V. B. et al. (2004): Regionplanlægning - bidrag til regionplanlægningens historie. Dansk Byplanlaboratorium. Byplanhistoriske Noter 52.
- Nielsen, P. B. (2005): Den regionale udviklingsplan. In: Byplan 4, 149-157.
- Østergård, N. (2005): Den nye planlovreform. In: Byplan 4, 128-132.
- Priebs, A. (1999): Das dänische Parlament bekennt sich zur Region Kopenhagen. In: Raumforschung und Raumordnung 57 (5/6), 441-443.
- Priebs, A. (2000): Regionalplanung in Dänemark = Hannoversche Geographische Arbeitsmaterialien 22. Hannover.
- Priebs, A. (2007): Der Kopenhagener Fingerplan lebt! Betrachtungen zum 60. Geburtstag eines robusten stadtreionalen Planungskonzepts. In: RaumPlanung 135, 271-276.
- Region Hovedstaden (2008): Danmarks hovedstadsregion – en international storbyregion med høj livskvalitet og vækst. København.
- Region Hovedstaden (2009): Handlingsplan for den regionale udviklingsplan. København.
- Region Midtjylland (2008): Den regionale udviklingsplan 2008 for Region Midtjylland, del 1: Vision, del 2: Redegørelse. Viborg.
- Region Nordjylland (2008): Mulighedernes Nordjylland – fra udkant til forkant med kreativitet og kompetence. Regional Udviklingsplan 2007. Ålborg.
- Region Sjælland (2008): Den regionale Udviklingsstrategi. Regional Udviklingsplan for Region Sjælland. Sorø.
- Region Syddanmark (2008): Det gode liv. Vejle.
- Thomsen, B. (2008): RUP og stub – De regionale udviklingsplaner favner bredt. In: Byplan Nyt 2, 10-13

Hinweis:

Bei den wörtlichen Zitaten im Text handelt es sich um Übersetzungen aus der dänischen Sprache durch den Verfasser.

Frankreich: Großraum Lyon

Gliederung

- 1 Verwaltungsaufbau und Planungssystem Frankreichs
- 2 Planungssystem und Organisationsstrukturen
- 3 Planinhalte
- 4 Umsetzung und Konfliktregelung
- 5 Fazit

Literatur

1 Verwaltungsaufbau und Planungssystem Frankreichs

Frankreich ist ein regionalisierter Einheitsstaat, mit semi-präsidentieller Staatsverfassung: Der Präsident wird direkt gewählt, teilt sich aber die Exekutivfunktion mit dem Premierminister, den er auf Vorschlag des Parlaments ernennt. Faktisch hat der Präsident jedoch erhebliche Steuerungsmacht: Er ist oberster Chef der Exekutive, bestimmt faktisch die Richtlinien der Politik (Tümmers 2006, 85), ernennt den Premierminister (und ist dabei an keinen Wahlakt des Parlaments gebunden: Tümmers 2006, 63), kann unter bestimmten Bedingungen den Premierminister und seine Minister absetzen, das Parlament auflösen, sich durch Referenden der Unterstützung des Volks versichern und letztlich über den Notstandsartikel 16 der Verfassung umfassende Vollmachten in Anspruch nehmen. Umgekehrt ist der Premierminister relativ schwach, weil er sich nicht auf Parteien stützen kann – er hat kein Mandat im Parlament.

Der Premierminister wählt seine Minister. Für Raumplanung zuständig ist der Minister für den ländlichen Raum und Raumentwicklungsplanung.¹ Ihm zugeordnet ist die DIACT, die „Délégation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires“. Sie hat die frühere D.A.T.A.R abgelöst – die im Unterschied zur DIACT direkt dem Premierminister zugeordnet war.

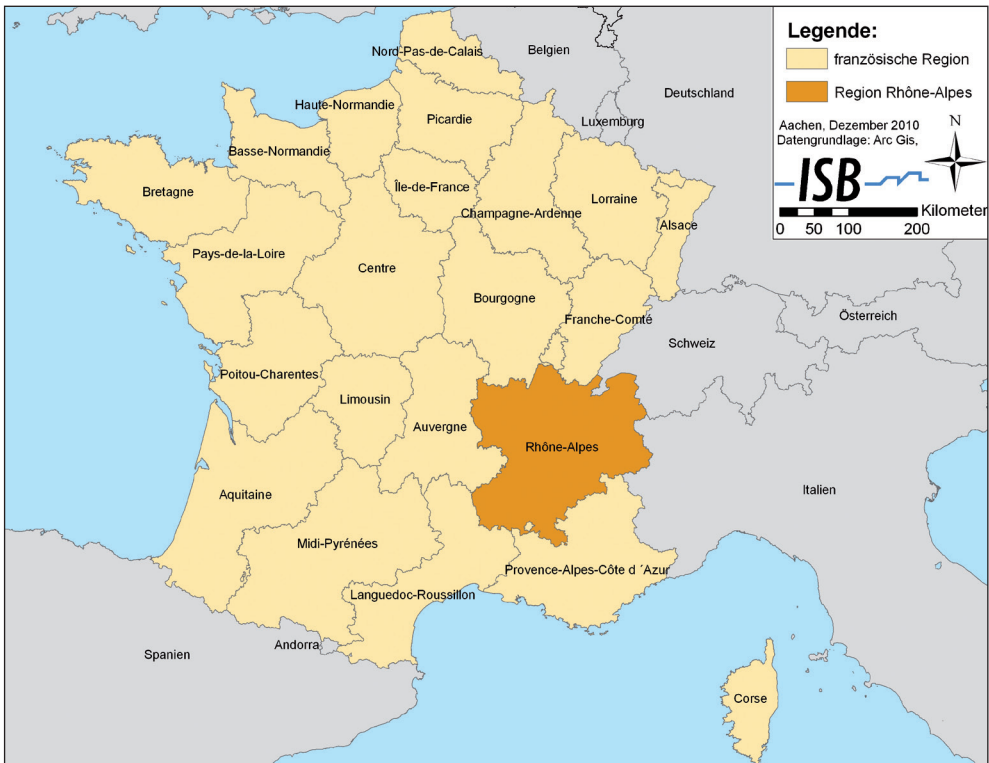
Unterhalb der Staatsebene gibt es drei gebietskörperschaftliche Ebenen, sog. *collectivités territoriales*², d. h. Organisationen mit direkt gewählten Repräsentanten: die 26 Regionen, die 100 Départements und die große Zahl der Kommunen (mehr als 36.000) (vgl. Abb. 1). Regionen sind überwiegend für wirtschaftspolitische und Verkehrsaufgaben, Départements für soziale und kulturelle Infrastrukturfunktionen zuständig. Zudem wurden die Kommunen in den Verdichtungsräumen angehalten, regionale Gemeindeverbände zu schaffen. Es gibt dafür vier unterschiedliche Typen,

¹ Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

² gem. Code Général des Collectivités Territoriales.

die vom Staat vorgegeben werden.³ Eine *Communauté Urbaine* ist einer davon, gilt für Gemeindezusammenschlüsse von mehr als 500.000 Einwohnern und ist ein Mehrzweckverband (keine direkt gewählten Repräsentanten⁴), aber mit erheblichen kommunalen Kompetenzen. Neben Wirtschaftsförderung, Raumordnung, Abbau regionaler Disparitäten, Natur- und Landschaftsplanung sowie Stadtentwicklung gehören dazu: Wohlfahrtsfunktion, Kultureinrichtungen, Ver- und Entsorgung sowie Umweltfragen.

Abb. 1: Französische Regionen (régions)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Rechtliche Grundlagen für die Planung sind das LODT 1995⁵ (Raumentwicklungsgesetz), das LOADDT 1999⁶ (Modifikation des LODT um Grundsätze der strategischen Planung, der nachhaltigen Raumentwicklung und der Partizipation) sowie der Code d'Urbanisme (lokales Planungsrecht).

³ Insbesondere durch „Loi Chevènement“ von 1999 (= Einrichtung von *établissements publics à coopération intercommunale* - EPCI).

⁴ Die Delegierten der Verbandsversammlung werden von den Bürgermeistern der beteiligten Städte bestimmt.

⁵ Loi d'Orientation pour L'Aménagement et le Développement du Territoire (LODT) (1995).

⁶ Loi d'Orientation pour L'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) (1999).

Ein gemeindeübergreifendes flächendeckendes Raumordnungssystem gibt es in Frankreich nicht. Jedoch wird auf nationalstaatlicher Ebene der raumbezogenen Koordination der Fachpolitiken Bedeutung gegeben, indem das „Raumordnungskabinett“ (*Conseil Interministeriel d'Aménagement et de Développement du Territoire*) geschaffen wurde, dem die DIACT zuarbeitet. Viel wichtiger und auf dezentraler Ebene eingreifender sind die Verordnungen und Erlasse sowie die aufsichtsrechtlichen Eingriffe der Fachressorts. Jedoch haben die Dezentralisierungsgesetze auch hier Veränderungen bewirkt: 95 % der Staatsbeamten (die ca. 50 % der Staatsbediensteten ausmachen) arbeiten inzwischen außerhalb der Pariser Ministerien, in den Außenstellen der „Provinz“ (Kuhlmann 2008: 10). Es gibt deshalb engere politische Netzwerke zwischen den Ebenen, wobei insbesondere die Kommunen beträchtliche Verbindungen nach Paris haben, und zwar über die „Staatsbeamten vor Ort“ sowie über die Parteien als auch über das Prinzip der Ämterhäufung (*cumul des mandats*): Bürgermeister können gleichzeitig in der *Communauté Urbaine*, im Departementrat (*conseil général*), im Regionalrat und in der Nationalversammlung⁷ sitzen. Noch immer ist „die Mehrzahl der lokalen Handlungsfelder...nach wie vor durch Mehrebenenverschränkungen, Mischfinanzierungen und Multiakteurs-Management gekennzeichnet.“ (Kuhlmann 2008: 12). Darüber hinaus gibt es über die *Grandes Ecoles* dichte Netzwerke zwischen dem politisch-administrativen Bereich und der Privatwirtschaft (Kramarz, Thesmar 2006).

Regionen können „Regionalentwicklungsräte“ organisieren (*conseils de développement*) und regionale Entwicklungsprogramme aufstellen. Aber zwischen den Planungen der Region und den Planungen der Kommunen gibt es keine festen, verbindlichen Beziehungen. Vielmehr sind die Ebenen untereinander unabhängig, d. h. es gilt das Prinzip der *non-tutelle*, also: der fehlenden Weisungsbefugnis. In den städtischen Agglomerationen haben die Kommunen seit dem neuen Städtebaugesetz von 2000 eigenständige interkommunale Planungen aufgebaut, die *schémas de cohérence territoriale* (SCOT). SCOTs sind interkommunale/regionale Raumentwicklungspläne, die neben der Planung von Raumnutzungsfunktionen vor allem Schwerpunkte der Entwicklung und die räumliche Zuordnung von Großprojekten bestimmen. Sie sind in ihrer Wirkung verbindlich für die kommunalen Raumnutzungspläne, die *Plans Locaux d'Urbanisme* (PLU), sodass die 2000er Reform des Städtebaurechts (*loi d'urbanisme*) auch die interkommunale Kooperation stärken soll (Kuhlmann 2008: 9).

Insofern nehmen SCOTs einerseits Rücksicht auf die kommunalen Flächennutzungspläne und müssen sich andererseits an staatlichen DTAs (= *Directives Territoriales d'Aménagement*) ausrichten.⁸ Diese wiederum orientieren sich an einem nationalen Raumentwicklungskonzept (*schéma national d'aménagement et de développement du territoire*), das jedoch keine räumlichen Vorgaben macht, sondern lediglich Grundsätze der Raumentwicklung, auch für Fachressorts, enthält.⁹

⁷ 50 % der Parlamentarier sind angeblich Bürgermeister (Kuhlmann 2008, 4).

⁸ DTAs sind staatliche Ziele, Vorgaben und Vorschläge für einen „Schwerpunktraum“ (Art. 5 (Kap.III) des *Loi d'Urbanism*). Dieser umfasst im Falle Lyons ein Gebiet, das größer als die Agglomération Lyonnaise (Aire urbaine de Lyon) ist. Während Letztere 296 Gemeinden und 1,6 Mio E. umfasst, betrifft die DTA 382 Gemeinden mit ca. 2,3 Mio Einwohnern.

⁹ Zuständig für dieses Konzept ist das Ministère des Transports de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM).

Ferner gehen nationale Entwicklungskonzepte für Infrastruktureinrichtungen (*schémas de services collectifs sectoriels*) in die SCOTs ein, wobei diese ebenfalls aus dem „*schéma national d'aménagement*“ entwickelt werden müssen (LODT, Art. 10)¹⁰ (= praktiziertes Gegenstromprinzip). Diese *schémas de services collectifs* (SSC) wurden durch das LOADDT eingeführt. Es gibt sie seit 2002 für Hochschulen, Kultur, Gesundheitswesen, Information und Kommunikation, Verkehr, Energie, Sport sowie Freiräume und ländliche Räume.

Raumbezogene Planungsprozesse sowie Raumentwicklungsstrategien sollen nach LODT und LOADDT weitgehend korporatistisch gestaltet werden: Die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere Kammern und Hochschulen, sowie die staatlichen, die regionalen und kommunalen Organe sollen zusammenarbeiten (LODT, Art. 22). Entsprechend wurde auf nationaler Ebene der *Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire* sowie auf regionaler Ebene eine *Conférence Régionale de l'Aménagement et du Développement du Territoire* geschaffen. Darin sitzen neben Vertretern des Staates, der Region, der Departemente, der Kommunen auch gesellschaftliche Gruppen. Der *Conseil National* wird vom Premierminister geleitet, zudem besteht die Hälfte der Mitglieder aus Parlamentariern.

Zur Abstimmung mit Behörden und gesellschaftlichen Gruppen werden Konferenzen und Workshops durchgeführt, aber offenbar werden die wichtigsten Vorentscheidungen überwiegend über bilaterale Gespräche mit Kommunen, Vertretern von Fachpolitiken, Kammern, Hochschulen und insbesondere auch mit der französischen Eisenbahn getroffen. Die weitere Öffentlichkeit wird anschließend über eine Offenlegung der Dokumente für ein bis zwei Monate einbezogen. Eine förmliche Plangenehmigung durch eine staatliche Behörde gibt es dabei nicht. Die Präfekten werden lediglich als Träger öffentlicher Belange angehört. Pläne werden in größeren Zeitabschnitten überprüft (meist: fünf Jahre).

Die Umsetzung der Pläne erfolgt über *schémas directeurs*, in denen konkrete Angaben zu einzelnen Gebieten gemacht werden. Die kommunalen Bauleitpläne dürfen dazu nicht in Konflikt treten. Jedoch gibt es keine Plangenehmigung durch höhere Behörden. Vielmehr handelt es sich um Projektgenehmigungen, in die die planerischen Vorgaben als Abwägungsmaterial einfließen. Großprojekte spielen offenbar eine große Rolle in der Raumordnung und Raumentwicklung (Leuchtturmprojekte – *projets fares*), in die auch staatliche Gelder einfließen, offenbar auch in Verbindung mit den EU-Strukturfonds.

Diejenigen, die planen, sind jedoch nicht unmittelbar an der Planumsetzung beteiligt. Diese läuft über andere Kanäle, wobei zwischen Verwaltungsebenen Verträge geschlossen werden können. Denn die Ebenen Staat, Region, Departement und Kommune sind formal-rechtlich voneinander unabhängig (keine Weisungsrechte). Formal stellen lediglich die staatlich eingesetzten Präfekten auf departementaler Ebene ein aufsichts-

¹⁰ Vorgesehen sind solche *schémas de services collectifs* für Hochschulen und Forschungseinrichtungen; Kultureinrichtungen; Gesundheitseinrichtungen; Telekommunikation; Transport und Verkehr; Energie; Natur und Landschaft; Sport (LOADDT, Art. 2). Solche „*schémas*“ haben eine Laufzeit von ca. 20 Jahren und werden in Abstimmung mit den dezentralen Ebenen und den Fachvereinigungen erstellt und müssen den Regionen, dem *Conseil National d'Aménagement et du Développement du Territoire* zur Beratung vorgelegt werden (LOADDT, Art.11).

funktionales Bindeglied zum Staat her. Ihre praktische Bedeutung wird jedoch als eher gering eingeschätzt, weil sie durch die Dezentralisierungsregelungen auf Rechtsaufsicht reduziert wurden (Kuhlmann 2008: 5)¹¹: In der Regel bestehen zwischen Präfekt und Bürgermeistern gute persönliche Kontakte: „Die Einbindung des Präfekten in lokale Prozesse erlaubt es dem Bürgermeister auch, unabhängiger von anderen konkurrierenden lokalen Instanzen, etwa dem Generalrat, größeren Städten oder der Region, bzw. sogar gegen deren Interessen zu agieren“ (Kuhlmann 2008: 11).

Vertragsschlüsse sind im System der Raumordnung zwischen Staat und Region als förmliches Instrument vorgesehen (CPER = *Contrat de Plan Etat-Région*)¹², werden aber auch zwischen anderen Behörden genutzt.

2 Planungssystem und Organisationsstrukturen

Lyon und Umlandgemeinden haben sich 1969 auf Druck des Staates zur *Communauté Urbaine* mit der Bezeichnung „Grand Lyon“ zusammengeschlossen. Grand Lyon integriert heute 57 Gemeinden (= 1,4 Mio. Einwohner) auf einer Fläche von 521 km², hat ein Budget von ca. 1,6 Mrd. € (2009) und ist damit die zweitgrößte organisierte Agglomeration Frankreichs (es gibt 14 *Communautés*).

Die *Communauté* ist ein Mehrzweck(pflicht-)verband mit Delegiertenversammlung, die proportional zur Anzahl der Einwohner der 57 Mitgliedskommunen zusammengesetzt ist. Die Versammlung tagt etwa 10-mal pro Jahr, aber wesentliche Entscheidungen werden auf den Vorstand delegiert. Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten und 40 Vize-Präsidenten sowie fünf Vorsitzenden der Permanenten Kommissionen des Rats – zusammen bilden sie das „Bureau“ („Kabinett“). Die Stadtverwaltung der Gebietskörperschaft Lyon (mit direkt gewähltem Parlament) bleibt daneben bestehen, aber die Stadt Lyon ist die Kernorganisation von Grand Lyon: der Bürgermeister von Lyon ist gleichzeitig Präsident der *Communauté Urbaine*.

Oberhalb Lyons agiert das Département Rhône (primär zuständig für soziale, familienpolitische und gesundheitliche Fragen) sowie die Région Rhône-Alpes (primär zuständig für Wirtschaft- und Verkehrsfragen).¹³

Grand Lyon ist gleichzeitig Außenvertretung der *Metropolregion Lyonnaise (Aire urbaine de Lyon)*, die mit 296 Gemeinden und etwa 1,65 Mio. Einwohnern größer ist als die *Communauté Urbaine*. Aber die Metropolregion ist nicht organisiert, sondern vorerst nur eine planerische Gebietsabgrenzung¹⁴. Übergemeindlich organisiert ist zum einen

¹¹ Die Departement-Präfekten wurden durch verschiedene Dezentralisierungsgesetze seit 1982 geschwächt zugunsten des Conseil Général und dessen Präsidenten: Ihnen wurde auch ein größerer Teil des Personals des Präfekten zugeordnet.

¹² Diese Verträge zwischen Staat und Region werden vor allem für die Umsetzung der EU-Strukturfonds eingesetzt und über die jeweilige Förderperiode geschlossen.

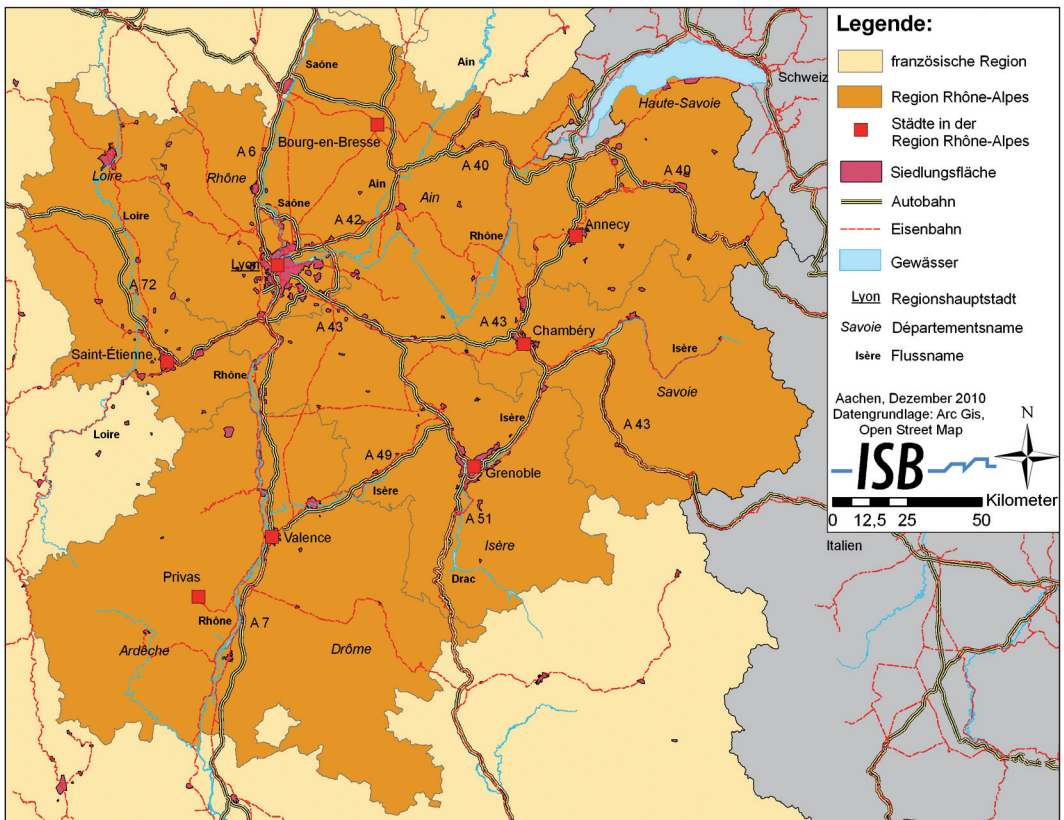
¹³ In Lyon gibt es die folgenden vertikal angeordneten Ebenen, die jedoch jeweils relative Autonomie zueinander haben: a) Neun Bezirksverwaltungen mit eigenem Bürgermeister und Beigeordneten, b) eine Stadtverwaltung (mit Bürgermeister und Rat), c) den Verband Grand Lyon, d) das Departement (Conseil Général), e) die Région Rhône-Alpes, f) den Nationalstaat.

¹⁴ Die Abgrenzung wurde vom staatlichen Statistischen Amt (INSEE) 1999 vorgenommen.

Grand Lyon, d.h. die *Communauté Urbaine*, sowie eine noch weiter gespannte regionale Kooperationsorganisation, die *Région Urbaine de Lyon* (RUL), die ebenfalls nicht politisch verfasst ist, sondern deren 810 Gemeinden vertreten werden: von der Region Rhône-Alpes, von vier Départements, von Grand Lyon und weiteren fünf Städteverbünden. Der Vorsitz liegt bei den Präsidenten von Grand Lyon und der Region Rhône-Alpes¹⁵.

Zur Unterstützung von Grand Lyon und weiteren Umlandgemeinden, die zur Metropolregion Lyon gehören, wurde mit finanzieller Hilfe des Staates die *Agence d'Urbanisme* geschaffen.¹⁶ Ihre Funktion ist die einer Stabstelle. Sie arbeitet Grand Lyon

Abb. 2: Großraum Lyon in der Région Rhône-Alpes



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

¹⁵ Sie organisiert mit vier Personen und einem Budget von ca. 770.000 € Kooperationsprojekte und Koordinationsabstimmungen zwischen den unterschiedlichen Planungsträgern.

¹⁶ Sie wurde 1978 als „Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon“ durch den Staat gegründet (Jouve 2000: 53), primär zur Förderung des Wohnungsbaus und des Nahverkehrs auf überkommunaler Ebene, später auch zur Fortentwicklung des Lyon Master Development Plan, der gleichzeitig zur „Vermarktung“ der Region dienen sollte (ebenda: 54).

und den Gemeinden der *Agglomération Lyonnaise* zu.¹⁷ Sie hat ca. 60–70 Mitarbeiter und ist in drei Abteilungen gegliedert: Raumentwicklungsplanung und internationale Angelegenheiten, Information und Kartographie sowie Prognose und Methodenfragen (mit planerischen Zuständigkeiten auch für städtische Großprojekte und städtische Lebensqualität).

Die Abteilung „Raumentwicklung und internationale Angelegenheiten“¹⁸ bearbeitet einen zentralen Masterplan für Grand Lyon und koordiniert die Masterpläne von elf Teilräumen, die Grand Lyon umgeben, alle zusammengefasst im sog. *SCOT de l'agglomération lyonnaise*, den sog. InterScot (interkommunale Koordination von elf SCOTs), der die gesamte Metropolregion abdeckt. Die SCOTs werden über die kommunalen PLU (*Plan Local d'Urbanisme*) weiter konkretisiert.

Die Agence d'Urbanisme hat wesentlich zur Dynamisierung des Prozesses regionaler/überlokaler Planung beigetragen, indem sie es schaffte, die Planungsverantwortlichen und Planungsexperten der Region zusammenzuführen, zu gemeinsamen Konzepten zu vereinen und damit die Raum- und Stadtentwicklung stärker zu „technokratisieren“ (Jouce 2000, 55).

Begriff „Strategische Planung“ und Planungsprozess

„Strategische Planung“ und „Strategisches Handeln“ haben in der französischen Raumentwicklungspolitik einen hohen Stellenwert.¹⁹ Im Rahmen der Dezentralisierung sind die dezentralen Ebenen stärker gefordert, durch strategische Konzepte staatliche Mittel zu steuern (dezentraler Wettbewerb um Mittel).²⁰ Zudem wird die Raumentwicklungsplanung stark projektorientiert gestaltet (so die Ausrichtung des LOADDT von 1999).

„Strategische Planung“ wird von der *Agence d'Urbanisme* im Sinne eines Masterplans verstanden: als Strategie zur räumlichen Koordination von raumrelevanten Aktivitäten. Strategische Planung bezieht sich dabei auf drei Ausrichtungen: die Raumstruktur, die wirtschaftliche Entwicklung und den sozio-räumlichen Ausgleich. Strategische Raumentwicklung erfolgt in der praktischen Politik über Grand Lyon, und zwar auf der Basis von Großprojekten, die über Masterpläne koordiniert werden sollen, wozu auch der *Schéma de Développement Économique* sowie der *Plan Local d'Urbanisme à Dimension Économique* gehören.

¹⁷ Agences d'Urbanisme wurden auf Initiative des Staates bereits 1967 geschaffen, bekamen ihre Bedeutung aber vor allem durch *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)* von 1999, unterstützt durch *Loi Solidarité et Renouvellement Urbains* von 2000. Ihre Aufgabe ist es, den Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit zu fördern. Die Agences d'Urbanisme sind auf nationaler Ebene über die *Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme* (FNAU) vernetzt. Die Agence wird durch ihre Mitglieder sowie durch Staatsgelder finanziert. Mitglieder sind neben den Gemeinden: Gemeindeverbände, das Département, die Region, Kammern, Universitäten. Agences sind nicht kommerziell, dürfen aber auch gegen Entgelt spezifische Studien und Planungen für einzelne Mitglieder bearbeiten.

¹⁸ „Internationale Angelegenheiten“ bezieht sich darauf, dass die Metropolregion Lyon international mit anderen Metropolregionen vernetzt ist und zusätzlich Aufgaben der Entwicklungshilfe für größere Städte in Entwicklungsländern durchführt, vorwiegend in den früheren französischen Kolonien sowie in Mittelamerika.

¹⁹ So der Tenor des LOADDT von 1999 (insbes.: Art. 2).

²⁰ Das ist insbesondere ein erklärtes Ziel des LOADDT von 1999.

Im Folgenden beziehen wir uns lediglich auf die SCOTs (Zuständigkeit der Agence d'Urbanisme). SCOTs werden tendenziell im Top-down-Verfahren erstellt. Die zuständige Planungsstelle rechnet mit ca. ein bis zwei Jahren Analyse, einem Jahr Erarbeitung der Konzeption und einem weiteren Jahr zur politischen Abstimmung. Es wird gern mit Szenarien gearbeitet, wobei i. d. R. ein pessimistisches, ein optimistisches und ein Trendszenario vorgelegt werden. Zur Konzeptionsentwicklung arbeiten die relevanten Vertreter der drei wichtigen wirtschaftlichen Kammern (IHK, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer), Vertreter des Staates des Departments und der Region sowie der relevanten Gemeinden in einem *Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise* (SEPAL) zusammen. Ein „SEPAL“ wird finanziell von den Kommunen getragen, im Falle Lyons von Grand Lyon sowie 16 umliegenden Gemeinden.

3 Planinhalte

SCOTs sind grobe Raumnutzungskonzepte mit einer relativ langen Gültigkeitsdauer (bis zu 20 Jahren), die vor allem Aussagen zu wirtschaftlichen Schwerpunkten, Verkehrsinfrastruktur, Stadtentwicklung und zu Freiräumen (einschl. landwirtschaftlicher Aktivitäten) machen. Sie sollen die Clusterstrategie von Grand Lyon²¹ unterstützen und mit dem Umland koordinieren, weil die interkommunale Kooperation auf Ebene einer „Metropolregion Lyon“ noch wenig entwickelt ist: Dafür gibt es noch keine Organisation, nicht einmal das Bewusstsein für die Metropolregion ist entwickelt.

Die Integration der elf SCOTs der Metropolregion über den InterScot erfolgte ab 2004 und wird über informelle Treffen der Planverantwortlichen (zweimal pro Jahr) bearbeitet. Der InterScot liegt inzwischen vor, mit Analyseteilen aus den Jahren 2004 und 2005, konzeptionellen Vorstellungen (aus Workshops, Expertisen und Konferenzen) aus den Jahren 2006 und 2007 sowie dem Entwurf eines InterScot aus den Jahren 2007 und 2008.

Ein *Schéma Directeur* für die Agglomération Lyonnaise aus dem Jahr 1991 (mit Planung aus den 1980er Jahren) ist ein sehr ambitionierter Masterplan, der Aussagen macht über Zonen der wirtschaftlichen Entwicklung (auch: Industriegebiete sowie Wissenschaftsparks), die Zentren der Universitätscluster, Verkehrsanlagen und Verkehrslinien, die räumliche Verteilung des ÖPNV, aber auch zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung der Kommunen im System einer verbesserten Lebensqualität in der Metropolregion (Wohnungsneubau, Sanierungsgebiete, Landschaftsgestaltung), sogar zu städtischen Zentren (innerstädtische Entwicklungsachsen) sowie zur Entwicklung von Landschaftsparks und Landschaftsgestaltung. Ein neues *Schéma Directeur* wird den SCOTs folgen, wenn diese gebilligt sind.

²¹ Sie existiert seit 2004. Vorgesehen und vom Staat unterstützt werden sechs Cluster, u. a. für Chemie, Textil, Biotechnologie und IT.

4 Umsetzung und Konfliktregelung

Die Umsetzung erfolgt primär persuasiv; „härtere“ Instrumente gibt es offenbar nicht. Allerdings spielen die Großprojekte eine wichtige Rolle im Umsetzungsprozess. Dafür werden „strategische Gebiete“ definiert (*sites stratégiques*, z. B. für Verkehr). Ihnen zugeordnet werden Umsetzungspläne (*schémas directeurs*). Hier werden die Projektträger und -finanziers in die Diskussion eingebunden, wobei es drei große Gruppen von Umsetzungsträgern gibt: die Privaten (wozu auch die Staatsbetriebe zu zählen sind), Stadt und Stadt-Verband Lyon sowie Nichtregierungsorganisationen wie Universitäten, IHKs etc. Es werden zahlreiche bilaterale Gespräche mit „stakeholders“ geführt, um zum einen die Planung bekannt zu machen, zum anderen aber auch deren Beratung und Unterstützung einzuholen. Bürgermeister und Vertreter großer Unternehmen sowie der Klein- und Mittelunternehmen sind dabei einflussreich, desgleichen Universitäten (deren Standorte mit Entwicklungsfunktionen im Sinne von „Wachstumspolen“ verbunden werden²²) und vor allem Repräsentanten der Verkehrsplanung.

Aber offenbar sind nur Immobiliengesellschaften und die öffentliche Hand die wesentlichen Partner in der Planumsetzung, während Private-Public-Partnerships noch eine untergeordnete Rolle spielen. Eine neuere Entwicklung ist die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen (*sociétés civiles*).

Konflikte sind im französischen System der Raumnutzungsplanung tendenziell vorprogrammiert, weil es trotz aller Bemühungen um horizontale Koordination, Partnerschaftskonzepte und Formen der Zusammenarbeit eine sehr große Zahl von Interessenträgern gibt. Allein im Bereich der Stadtentwicklung sind „in Extremfällen bis zu neun subnationale Behörden auf dem Gebiet einer einzelnen Kommune tätig.“ (Kuhlmann 2008: 12). Auch Konflikte werden primär ausgehandelt, wobei die Instrumente der Vertragspolitik und der Partnerschaften (*partenariats*) eine große Bedeutung erlangt haben. Allerdings machen solche Aushandlungsprozesse die Planung schwerfällig: Gerade bei Projekten der Stadtentwicklung kofinanziert fast jeder jeden, ist die Zahl der Sitzungen und Besprechungen enorm hoch und entsprechend personalaufwendig das gesamte Verfahren.

Bodennutzungskonflikte können häufig dadurch geregelt werden, dass die Kommunen von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen und die Bürgermeister die Baugenehmigung erteilen. Offenbar aber haben die Präfekten formale Konfliktregelungsfunktion, wenn eine diskursförmige Konfliktregelung fehlschlägt.

²² Lyon gehört zu den Regionen, die „Technopoles“ entwickeln, räumliche Cluster von Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Industrie.

5 Fazit

Wie häufig in komplexen Institutionenstrukturen gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen Planung und Umsetzung, weil die Planungsinstitution meist nicht bzw. nicht sehr intensiv in die Umsetzung involviert ist. Das gilt zu einem großen Teil offenbar auch für die französische Planung: Sie ist konzeptionell sehr differenziert und komplex, mit klaren Ansagen zu Projekten und deren räumlicher Platzierung, allerdings ohne Ausführungshinweise, wer zuständig sein soll, wo die Finanzierung herkommen soll, in welchem Zeitraum die Umsetzung erfolgen soll. „Strategisch“ ist die Planung jedoch insofern, als sie projektbezogen, entwicklungsorientiert und auf Kooperation (Partnerschaft) mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ausgerichtet ist.

Was für die deutsche Raumplanung interessant sein könnte, sind die folgenden Elemente des Planungssystems:

- a) das integrierte Planungskonzept, das Raumordnung eng mit Raumentwicklung verbindet,
- b) die Projektorientierung, und zwar bezogen auf „Leuchtturmprojekte“, d. h. mit regionaler Ausstrahlung,
- c) die intensivere Zusammenarbeit mit Stakeholders (Partnerschaftsprinzip, korporatistischer Ansatz),
- d) die Vertragsstrategien zur Einbindung der Akteure anderer administrativer Ebenen oder Gebietskörperschaften.

Allerdings hat das Planungssystem „seinen Preis“: der hohe Zeitaufwand, die mühsamen Interaktionsprozesse, die zu starke Planlastigkeit bei zu geringer Umsetzung.

Literatur

- Agence d'Urbanisme (2008): Les scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Lyon.
- Grand Lyon (Hrsg.) (2002): Le Grand Lyon: territoire d'innovation et de grands projets. Lyon.
- Gras, P. (Hrsg.) (1990): Du projet au schéma. Lyon 2010. Une ville pour vivre et pour rêver. Paris.
- Jouve, B. (2000): Metropolitan government and new forms of legitimacy in France: The example of Lyon. In: Regional and Federal Studies 10 (3), 45-60.
- Kramarz, F.; Thesmar, D. (2006): Social networks in the boardroom. = IZA Discussion Paper 1940. Bonn.
- Kuhlmann, S. (2008): Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unteilbaren Republik“? In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1, 201-220.
- Thoenig, J.-C. (2005): Territorial administration and political control: Decentralization in France. In: Public Administration 83 (3), 685-708.
- Tümmers, H.J. (2006): Das politische System Frankreichs. Eine Einführung. München.
- Zepf, M. (2009): Von der zentralen Planung zum dezentralen Projekt: Stadtentwicklung am Beispiel der Metropole Lyon. Vortrag LAG Baden-Württemberg der ARL am 19./20.11.2009. Würzburg.
- LODT = Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire vom 04.02.1995.

LOADDT = Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire vom 25.06.1999.

LOI CHEVÈNEMENT = Loi relative au renforcement et à la simplification des procédures de coopération intercommunale vom 12. 07.1999.

Großbritannien: Region Greater London

Gliederung

- 1 Englisches Planungssystem und Organisation der Planung
 - 1.1 Planungssystem und Planungsphilosophie
 - 1.2 Planungsorganisation
 - 2 Planungsregion Greater London
 - 3 Planungsinhalte und Planungsprozess der Greater London Authority
 - 3.1 Planungskonzeption
 - 3.2 Planungsverfahren
 - 3.3 Plan-Fortschreibung
 - 4 Planinhalte und Planung als Lernprozess
 - 5 Planumsetzung und Konfliktregelung
 - 5.1 Planumsetzung
 - 5.2 Konfliktregelung
 - 6 Fazit
- Literatur

1 Englisches Planungssystem und Organisation der Planung

1.1 Planungssystem und Planungsphilosophie

Das englische Planungssystem ist im Kontext der in der englischen politischen Kultur tief verwurzelten Grundwerte „private Eigentumsrechte“ und „persönliche Freiheitsrechte“ verankert. Die „Philosophie“ des englischen Planungssystems richtete sich traditionell darauf, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen privater Standortentscheidungen zu kontrollieren und Negativeffekte abzuwehren. Es war folglich historisch weniger ein Raumordnungskonzept als ein Regelsystem, das Raumnutzungsentscheidungen kontrollieren lässt und defensiv ausgerichtet ist: Es diente vor allem dem Schutz (von Ressourcen, Grünzonen (*green belts/metropolitan open land*) etc.), der Begrenzung städtischen Flächenwachstums, dem Schutz der Landschaft sowie der Abwehr negativer externer Effekte individueller Raumnutzungen. Der Markt hatte Priorität in den Raumnutzungsentscheidungen, die Planung verhinderte oder korrigierte die aus gesellschaftlicher Sicht auftretenden *market failures*.

Gegen Ende des letzten Jahrhunderts entwickelte sich das Planungssystem immer mehr zu einem System von Verfahrensregeln und Prüfkriterien. Bemerkenswert ist, dass das Regelwerk wenig räumlich-kartographische Aussagen macht, dafür sehr detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Raumnutzungsmaßnahmen. Zudem enthält es umfangreiche Regelungen der Interessenberücksichtigung (Beteiligungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Konfliktregelungsverfahren).

Mit Einführung des „Planning and Compulsory Purchase Act“ (2004) wurde der noch stark von den Nachkriegserfahrungen geprägte „Town and Country Planning Act“ (1990) abgelöst. Neu ist, dass das Planungsrecht im Zuge der neoliberalen Ausrichtung des Landes der strategischen Raumentwicklung größeres Gewicht gibt und Raumplanung als ein Managementkonzept versteht, das private sowie öffentliche (wirtschaftliche) Raumnutzungen nicht mehr restringieren, sondern unterstützen soll (Taylor 2010: 196 ff.): Bei „strategischer Raumentwicklung“ handelt es sich um „a particular type of planning that seeks to ‘join up’ major goals, policies and actions into a cohesive entity that follow well-formulated efforts of marshalling and allocating resources into a viable planned response to a set of challenges, undertaken following a critical appreciation of competencies and shortcomings, as well as anticipated changes in the context(s) in which the strategy is formulated“ (Dimitriou, Thompson 2007: 5).

Gleichzeitig sollen Planungsprozesse deutlich beschleunigt werden,¹ um der wachsenden Bedeutung des Zeitfaktors im Regionenwettbewerb Rechnung zu tragen.

Das neue Gesetz steht im Kontext der Anstrengungen um Regionalisierung. Ende der 1990er Jahre wurden die staatlich organisierten Regionen verstärkt, indem ihnen Regionale Entwicklungsagenturen zugeordnet und Regionalversammlungen organisiert wurden. Um dem Konzept der *Regional Governance* Nachdruck zu verschaffen,

- sollen die Regionalversammlungen in ihren *Regional Planning Boards* möglichst nur ca. 60 % der Sitze für Kommunalpolitiker² reservieren, der Rest (aber mindestens 30 % der Sitze) sollte aus der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft kommen (PPSII, Ziff. 2.19, mit genauer Spezifizierung, welche Akteure einzubeziehen sind: Ziff. 2.20 ff.),
- wurden die Ressorts aufgefordert, sich stärker untereinander raumbezogen zu koordinieren, den Ausgabeströmen in die Regionen mehr Aufmerksamkeit zu schenken und bei ihren Entscheidungen die regionalen Stakeholder wirksamer zu berücksichtigen (Pearce, Ayres 2007: 574).

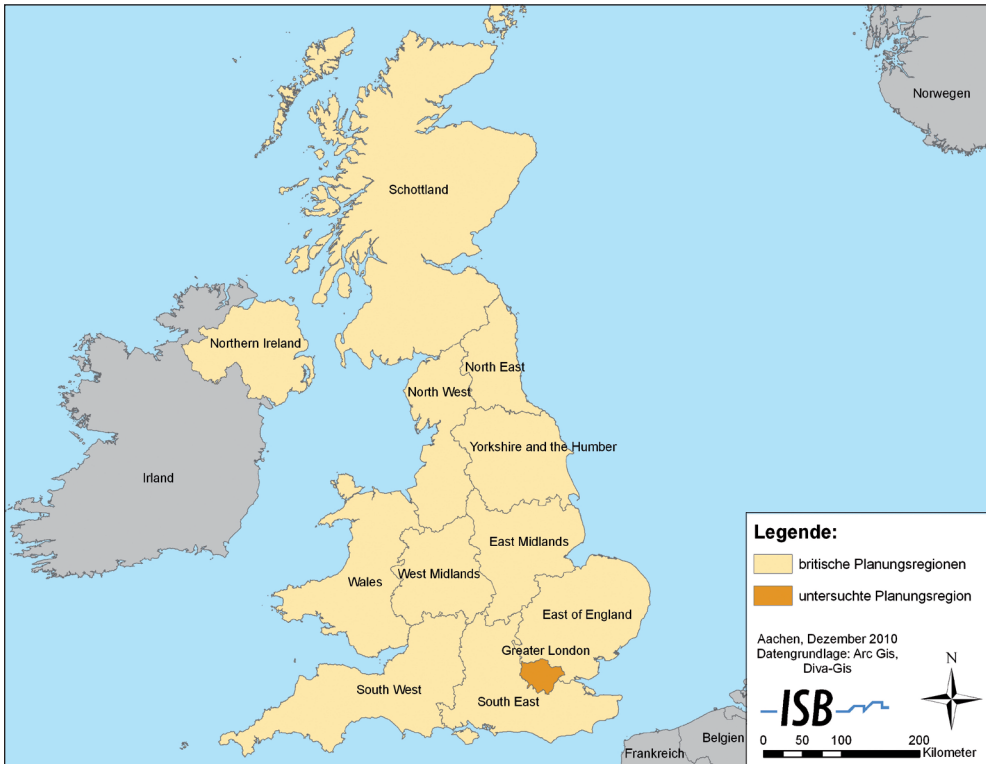
Ziel ist es, die Planungsverantwortung stärker zu dezentralisieren, Aushandlungsprozessen zwischen Planungsämtern und Projektbetreibern mehr Spielraum zu geben sowie ein größeres Gewicht auf neue Formen der *regional governance* zu legen.³ Generell wünscht die Regierung „to see the planning process streamlined with a proactive, positive approach to managing development. Among the key aims are flexibility, a strengthening of community and stakeholder involvement, front-loading, sustainability appraisal and programme management“ (Nadin, Stead 2007).

¹ So werden mit dem neuen Gesetz die Fristen für Planungsentscheidungen verkürzt, die Einspruchsmöglichkeiten reduziert, die Planungsdokumente in Umfang und Inhalt reduziert u. Ä. (Cowell, Owens 2006: 412).

² Gemeint sind Mitglieder der Gemeinderäte und Planungsämter.

³ und zwar auf allen Ebenen. So sollen auf Basis der *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) *local strategic partnerships* zwischen Kommunen und Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Akteuren gefördert werden.

Abb. 1: Britische Regionen (districts)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

In allgemeiner Form ist das Planungsgesetz von 2004 darauf ausgerichtet (Nadin, Stead 2007: 11):

- *to focus on spatial development outcomes and make more effective use of the planning system to help achieve the goals of other sectors,*
- *to influence and integrate the delivery of spatial policy – the spatial impacts of other sectoral policies,*
- *to inject a spatial or territorial dimension into sectoral strategies and policy,*
- *to create new policy communities that reflect the realities of spatial development and its drivers,*
- *to use planning as a learning system – promoting understanding and argument in a collaborative political process.*

Mit *spatial planning* soll eine besondere Ausrichtung der Planung verbunden werden: „Spatial planning goes beyond traditional land use planning to bring together and integrate policies for the development and use of land with other policies and programmes which influence the nature of places and how they can function.“ (PPS 1,

Ziff. 30). Regionalplanung soll soziale, wirtschaftliche und ökologische Aufgaben der Raumentwicklung umfassen, soll horizontal und vertikal integrativ wirken und Synergieeffekte zwischen sektoralisierten Politikfeldern schaffen (vgl. Taylor 2010: 200 f.).

Nadin (2007a: 54 f.) stellt die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen „traditioneller Planung“ (regulativ, restingierend) und dem neuen *spatial planning* (pro-aktiv, integrierend, unterstützend) detailliert zusammen – mit sehr wohlwollender Einschätzung des neuen Ansatzes. Aber die Praxis sieht offenbar doch etwas ernüchternder aus (Taylor 2010: 201 f.). Allerdings ist dabei zu unterscheiden, dass England und Wales ein eigenes Planungssystem haben, das sich von demjenigen Schottlands und Nordirlands unterscheidet. Deshalb lassen sich Erfahrungen aus der Glasgow-Clyde Valley-Region (Vigar 2009) nicht einfach auf England übertragen. Für diese Region kann gezeigt werden, dass das neue schottische Instrument des *spatial planning* kraftvoll in der räumlichen Koordination von Fachpolitiken sein kann, insbesondere im Bereich der Infrastrukturplanungen (Vigar 2009). Aber das relativiert sich, wenn man in Rechnung stellt (Vigar 2009: 1577 f.), dass in der Glasgow-Region

- eine lange Tradition der regionalen Zusammenarbeit existiert,
- sich relativ früh eine gemeinsame räumliche Planung herausbildete,
- es einen „organisatorischen Kern“ für regionale Netzwerke in Gestalt eines ständigen Teams der für stadt-regionale Planung Zuständigen gibt,
- zwischen regionaler und schottisch-nationaler Planung enge persönliche Kontakte bestehen,
- die Glasgow-Region lange Zeit über Gelder aus den EU-Strukturfonds und aus nationalen *regeneration funds* verfügte.

1.2 Planungsorganisation

Die Planungsorganisation steht im Kontext des englischen Staatssystems, das als „Westminster-Modell“ bekannt ist. Danach ist das Parlament der eigentliche Souverän, der die Regierung einsetzt,⁴ die wiederum staatliches Handeln steuert. Zum Staat gehören auch die Kommunen, die insofern der staatlichen Aufsicht und Intervention unterworfen sind. Die Organisation ist zentralisiert und hierarchisiert, kennt aber – ähnlich wie in Frankreich – Vertragsabschlüsse zwischen staatlicher und kommunaler Ebene,⁵ wenn auch nicht die spezifischen raumplanerischen Verträge, die das französische Raumplanungssystem stark bestimmen.

Der für Raumordnung zuständige Minister steuert über *Guidances* (Runderlasse), in denen präzisiert wird, nach welchen Kriterien die nachgeordneten Planungen zu verfahren haben. Es gibt inzwischen 25 *Planning Policy Guidances*“ (PPG) (u. a. für Wohnungsbau (PPG3), Telekommunikation (PPG8), Naturschutz (PPG9), Abfallbe-

⁴ Infolge des Mehrheitswahlrechts hat die Regierungspartei die absolute Mehrheit im Parlament und stellt auch die Regierung. Der britische Premierminister gilt – in Relation zum jeweiligen politisch-administrativen System – folglich als mächtiger als der amerikanische Präsident.

⁵ So werden Local Area Agreements abgeschlossen.

handlung (PPG10), Regional Spatial Strategies (PPG11), Verkehr (PPG13), Sport und Freizeiteinrichtungen (PPG17), Außenwerbung (PPG19), erneuerbare Energie (PPG22), Lärm (PPG24) und Hochwasserschutz (PPG25)). Diese PPG wurden nach dem Gesetz von 2004 in *Planning Policy Statements* umbenannt, offenbar, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass die Planungsverantwortung stärker auf die Regionen und Kommunen dezentralisiert werden soll.

Auf regionaler Ebene waren bisher die Städte und Kreise für die Regionalplanung zuständig, seit 2004 sind es acht Planungsregionen und die Region London, die diese PPG in *Regional Spatial Strategies (RSS)* umsetzen, die wiederum die kommunale Bauleitplanung (*Local Development Schemes*) bestimmen. Der zuständige Raumplanungsminister kontrolliert diese RSS auf Konformität mit den PPG, wobei unterstützend die regionalen *Government Offices* (je Planungsregion) tätig sind, die auch in den Prozess der Erstellung der RSS eingebunden sind.

2 Planungsregion Greater London

Die Region London hat einen Sonderstatus. Mit dem *Greater London Authority Act* (1999 und 2007) wurde nach Abschaffung des *Greater London Council* (1986) wieder eine den Metropolraum gesamthaft verwaltende Einheit geschaffen, der ein Bürgermeister (Mayor) vorsteht, der vom Volk direkt gewählt wird. Er wird zwar von der direkt gewählten und parteipolitisch zusammengesetzten Regionalversammlung (*Assembly* mit 25 Mitgliedern) kontrolliert, aber deren Kompetenzen sind primär auf das Budgetrecht beschränkt.

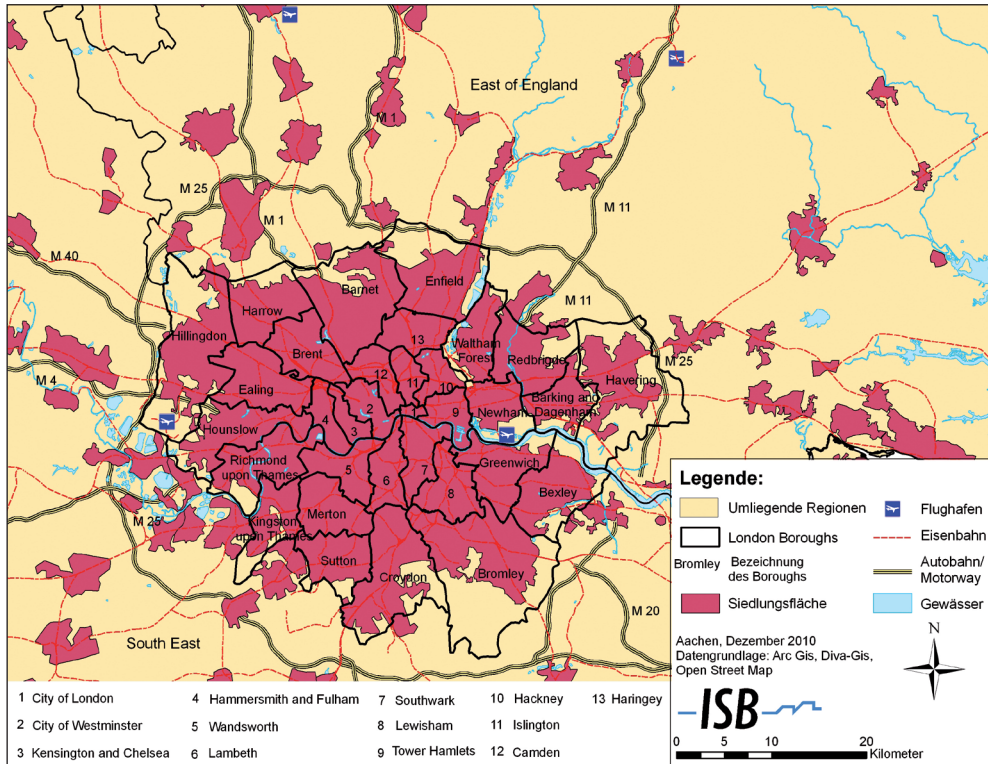
Die *Greater London Authority* ist zuständig für die Koordination der Bauleitplanung, den öffentlichen Verkehr, die Polizei, die Wirtschaftsentwicklung der Region, Umweltschutz sowie für Feuerwehr und Katastrophenschutz. Die Umsetzung der Aufgaben erfolgt über gesonderte Einrichtungen, die dem Mayor direkt unterstehen (*Transport of London, Municipal Policy Authority, London Development Agency, London Fire and Emergency Planning Authority*).

Der Mayor ist für die strategischen Leitlinien der Stadtentwicklung zuständig – die Umsetzung erfolgt über die 32 relativ selbstständigen Stadtteile (*Boroughs*) und die City of London Corporation.⁶ Er bestimmt die strategischen Leitlinien, die er in dem *London Spatial Development Scheme* schriftlich niederlegt, das Teil des „London Plan“ ist.

Der London Plan muss von den 32 *Borough Councils* in ihrer Bauleitplanung berücksichtigt werden (die Bauleitpläne werden vom zuständigen Ministerium auf der Grundlage nationaler *Planning Guidances* und des London Plans genehmigt). Der Mayor kann die Pläne weder ändern noch ersetzen. Aber er kann Entscheidungen der *Borough Councils* kassieren, wenn sie seinen Leitlinien widersprechen, er kann sogar seit 2008 Ersatzvornahme betreiben, wenn er der Ansicht ist, dass ein *Borough Council* seiner Planungsverpflichtung nicht ordnungsgemäß nachkommt.

⁶ Auf Basis des Town and Country Planning Act (1990) wurde eine Town and Country Planning (Mayor of London) Order vom Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions erlassen (2000).

Abb. 2: Region Greater London



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Der London Plan ist formal kein rechtlich bindender Plan, aber da er als Prüfraster genutzt wird, wirkt er faktisch bindend. Allerdings gestattet er Verhandlungsspielräume, die in der Beziehung mit Raumnutzern oder *Borough Councils* auch intensiv genutzt werden.

3 Planungsinhalte und Planungsprozess der Greater London Authority

3.1 Planungskonzeption

Regionalplanung sollte bisher als *Regional Spatial Strategy* im Sinne von PPS11 (Ziff. 1.2) ausgerichtet werden.⁷ Strategisch bedeutet vor allem: in größeren Zusammenhängen zu denken und die Planung auf die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und

⁷ Die neue Regierung hat allerdings 2010 angekündigt, die 25 Planning Policy Guidance/Statements abzuschaffen. Das bedeutet auch, dass PPS11 zurückgezogen wird. Damit werden auch alle Regional Spatial Strategies hinfällig – mit Ausnahme des London Plan.

ökologischen Bedingungen der Region auszurichten. Der *Planning and Compulsory Purchase Act* geht von Planungszeiträumen zwischen 15 und 20 Jahren aus.

Da die *Greater London Authority* und ihre *Borough Councils* neben der Wirtschaftsförderung vor allem Kompetenzen in der Daseinsvorsorge, Wohnungsbeschaffung, Umweltqualität und im ÖPNV haben, ist strategische Planung darauf gerichtet, die Lebensqualität im Großraum London so zu entwickeln und zu verbessern, dass internationales Kapital und die sog. Talente sich bevorzugt für London entscheiden.

Dagegen sind die Kompetenzen von Region und Kommunen in der Wirtschaftsförderung eher begrenzt. Sie werden von der *London Development Agency*, einer staatlich initiierten Entwicklungsgesellschaft, wahrgenommen, mit den üblichen Instrumenten wie: Förderung neuer Gewerbe durch verbilligte Grundstücke, Ausbildung von Arbeitskräften, Beihilfen für Verkehrskosten, Stadtmarketing. Da die *London Development Agency* dem Mayor untersteht, kann er Einfluss auf deren Prioritäten nehmen. Im konkreten Fall bedeutet das: Förderung von hochwertigen Dienstleistungen (Werbung, Finanzen, Beratungswesen), Film- und Medien-Wirtschaft sowie IT-Betrieben.

3.2 Planungsverfahren

Der 2004 veröffentlichte London Plan von Mayor Livingston (ein neuer unter Mayor Johnson ist in Aufstellung) entstand weitgehend nach den Verfahren, die auch in Deutschland üblich sind. Zunächst wurden Untersuchungen über die Entwicklung wichtiger Rahmenbedingungen vorgenommen (weitgehend basierend auf extern vergebenen Gutachten). Vor allem das Bevölkerungswachstum löste Überraschungen aus, weil bis Ende der 1980er Jahre mit sinkenden Einwohnerzahlen gerechnet wurde,⁸ sich aber inzwischen eine Trendumkehr zeigte, die auf wachsende Einwohnerzahlen verwies. Darauf aufbauend wurde ein Konsultierungsprozess mit Stakeholdern eingeleitet (Dauer: ca. 3 Monate), an dessen Ende ein Planungsentwurf stand, der aber keine Raumnutzungsstrukturen vorgab, sondern lediglich verbale Leitlinien der Entwicklung und Kriterien der Raumnutzung festlegte. Dieser Entwurf wurde in die öffentliche Anhörung gegeben (Dauer: ca. 6 Monate), brachte aber lediglich etwa 700 Anregungen und Einwände.⁹ Die Anregungen und Einwände müssen alle berücksichtigt werden. Dafür wird ein *panel of independent inspectors* eingeschaltet, das geprüft, wie mit diesen Einwänden umzugehen ist. Das Ergebnis wird in einem Bericht des Planungsinspektors zusammengefasst, der dem Mayor vorgelegt wird. Der Mayor kann in seinem Plan davon abweichen, wenn er gute Gründe hat.

Die Letztgenehmigung liegt beim Planungsminister (*Secretary of State*). Der genehmigte Plan wird dann veröffentlicht (hier: Februar 2004). Das gesamte Verfahren hat vom Beginn der Grundlagenuntersuchungen bis zur Veröffentlichung ca. 3 Jahre gedauert.

⁸ Das war die Folge von a) geringerem Wirtschaftswachstum, b) verbesserten Verkehrsbedingungen, die Menschen im weiteren Umland siedeln ließen, c) einer staatlichen Politik, die die Menschen aus dem Ballungsraum London herausnehmen wollte („decanting people“).

⁹ Diese relativ geringe Zahl ist darin begründet, dass konkrete Raumnutzungen (im Sinne von *physical planning*) nicht angesprochen wurden. Im Falle der Region East Anglia, wo solche Raumnutzungen eingegeben wurden, stieg die Zahl der Einwände auf 20.000.

Der neue Plan von Mayor Johnson begann 2008 mit einer Planrevision, der die Festlegung neuer Ziele folgte (Herbst 2009). Der Planentwurf wurde im Herbst 2010 in die öffentliche Anhörung gegeben,¹⁰ unter Leitung unabhängiger Inspektoren, die ihren Bericht für notwendige Änderungen dem Mayor im Frühjahr 2011 vorlegen sollen, sodass der Mayor im Sommer 2011 darüber entscheiden und den Plan im Herbst 2011 dem Planungsminister vorlegen kann.¹¹

3.3 Plan-Fortschreibung

Eine förmlich geregelte Fortschreibung gibt es zwar nicht, aber man geht davon aus, dass spätestens nach 5 Jahren der Plan veraltet ist, und faktisch wird im Abstand von 18 bis 24 Monaten eine Überarbeitung vorgenommen, häufig auf Anregung des Mayors, der neue Schwerpunkte setzen will (z. B. hatte der vorletzte Mayor, Ken Livingstone, in der zweiten Planänderung dem Klimawandel und der CO₂-Reduktion größeres Gewicht gegeben, mit entsprechenden Änderungen im Oktober 2005 und Oktober 2006).¹² Boris Johnson, der im Mai 2008 Mayor wurde, hat als eine seiner ersten Amtshandlungen gefordert, den London Plan zu überarbeiten.

4 Planinhalte und Planung als Lernprozess

Regional Spatial Strategies sollen (PPS11, Ziff. 1.7) eine räumliche Vision davon vorgeben, wie die Region am Ende der Planungsperiode aussehen soll und wie damit die Ziele der nachhaltigen Entwicklung erreicht werden. Folglich enthält eine RSS mindestens Aussagen zu (PPS11, Ziff. 1.3): Wohnungswesen, Umwelt und Naturschutz, Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft, Rohstoffabbau, Abfallwirtschaft, Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Eine RSS soll ferner eine klare räumliche Strategie angeben, wie diese Vision erreicht werden kann: Es müssen die wesentlichen Ziele und Grundsätze festgelegt, über Basis-Grafiken visualisiert und mit klaren Aussagen zu den einzusetzenden Maßnahmen besetzt werden. Es sollen nur jene regionalen und subregionalen Kernthemen (*issues*) angesprochen werden, die über die Grenzen einzelner *Borough Councils* hinausgehen oder gar die Regionsgrenzen überschreiten. Damit sollen gleichzeitig auch die Möglichkeiten und Vorteile genutzt werden, die diese großräumige Kooperation bietet. Eine *Regional Spatial Strategy* darf jedoch nicht Themen ansprechen, die auf lokaler Ebene zu bearbeiten sind.

¹⁰ Mayor Boris Johnson definiert seine „mission“ in der Einleitung: „My great ambition for my first four years in office is to secure London’s global reputation as the ‘best big city in the world’. We will preserve and enhance all those things that make London such an enriching place to live and work. And we will address with determination all those challenges that are faced by London and Londoners everyday.“

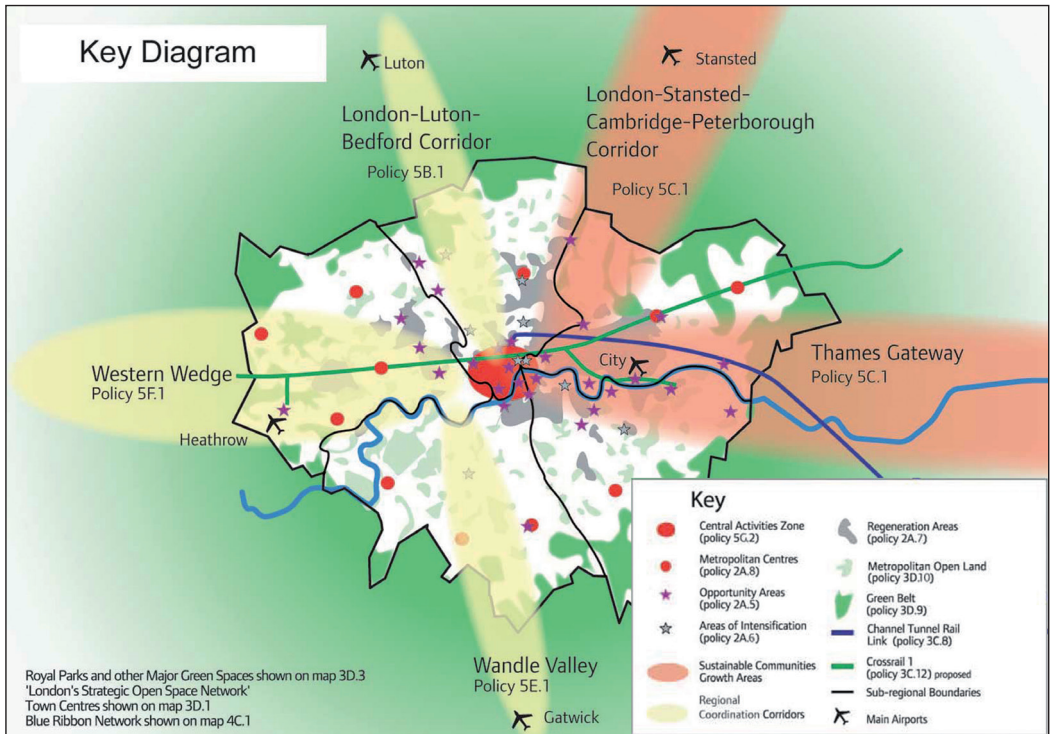
¹¹ Details zum Plan sind zu finden unter: <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/strategic-plan>.

¹² Allerdings handelt es sich um Teilrevisionen, die große Teile des Planwerks unverändert ließen – also faktisch um eine „prozessuale Planfortschreibung“.

Die Aussageschärfe soll zwar gebietsspezifisch, jedoch nicht parzellenscharf sein.

Da der London Plan mehr als ein Regionalplan ist, vielmehr eine Art Regierungsprogramm des Mayor darstellt (*Mayor's Strategies*), enthält er eine Vielzahl raumspezifischer Planungs- und Beurteilungskriterien. Letztere beziehen sich vor allem auf raumspezifische Entwicklungsvorstellungen, Dichtevorgaben, Vorgaben hinsichtlich akzeptabler Emissionen und Immissionen sowie auf qualitative Indikatoren (s. Abb. 3).

Abb. 3: Grundstruktur des London Plan



Im Kasten links finden sich (von oben nach unten) folgende Planzeichen: Central activities zones, metropolitan centres, opportunity areas, areas of intensification, sustainable communities growth areas, regional coordination corridors. Im Kasten rechts finden sich die Planzeichen: regeneration areas, metropolitan open land, Green Belts, Channel Tunnel, Crossrail 1, sub-regional boundaries, main airports.

Quelle: Reid 2006

Auch im London Plan finden sich praktisch keine räumlich-kartographischen Aussagen, sondern primär verbale Leitlinien und Entscheidungskriterien. Zwar werden Gebiete definiert, die als *opportunity areas* die primären Räume für Neuansiedlungen sein sollen, die als *areas of intensification* der Nachverdichtung dienen sollen oder die als *strategic industrial locations* prioritär Gewerbeförderung erhalten sollen; ferner sollen die *central activities zones* gestärkt werden etc. Auch werden Grünzonen, Zentren (im Sinne von Zentralen Orten) u. Ä. festgelegt (s. Abb. 4). Aber die konkrete Ausformung unterliegt den *Borough Councils*.

Abb. 4: Entwicklungs- und Verdichtungsgebiete



Quelle: Greater London Authority

Die Planumsetzung wird einem jährlichen Monitoring unterworfen (*Annual Monitoring Report*),¹³ das zwar einem Regierungsbericht ähnelt, aber mit „harten“ Indikatoren arbeitet, die zudem auf ihre Aussagekraft ständig überprüft werden. So wurden im 4. *Annual Monitoring Report* die Zielzahlen für Wohnungsbau heraufgesetzt (30.500 WE/Jahr) und zwei neue Indikatoren bezüglich Kinderversorgung und Ausbildung eingefügt. Alle vier Jahre wird ergänzend der *State of the Environment Report* vorgelegt (2003 der erste, 2007 der zweite), der 36 Indikatoren erfasst und ebenfalls in die Planumsetzung und Plananpassung eingeht.

5 Planumsetzung und Konfliktregelung

5.1 Planumsetzung

Die Planumsetzung erfolgt über die kommunale Bauleitplanung und projektbezogene Raumnutzungen. Das Umsetzungsmanagement ist primär als Prüf- und Kontrollverfahren mit formalisierten Konfliktregelungen organisiert. Es wird unterstützt durch

- weitgehende Akzeptanz der vorgegebenen Leitlinien:
So werden beispielsweise auch die Grünzüge selten von wirtschaftlichen Interessen infrage gestellt, weil sie seit mehr als 50 Jahren eine „Institution“ sind;

¹³ Der 4. Annual Monitoring Report erschien im Februar 2008.

- erhebliche Vollzugs-Spielräume:
Sie können im Verhandlungswege zur Konfliktregelung genutzt werden. Bereits der frühere Art. 206 des *Town and Country Planning Act* forderte die Kommunen auf, mit den Investoren über "Planungsgewinne" zu verhandeln und dies u. a. für sozialverträglichen Wohnungsbau zu nutzen;
- *toolkits*, d. h. Empfehlungen über „ordnungsgemäßes Planen“.
Beispiel Wohnungsbau: Der London Plan 2004 fordert, dass ca. 50 % des Wohnungsbaus sozialverträglich (*affordable*) sein muss. Entwicklungsgesellschaften verlangten für den Londoner Raum Reduktionen, weil die Kosten für soziale Infrastruktur (z. B. Schulen, Kindergärten) oder für Beseitigung von Kontaminationseffekten ihr Wohnungsbauprogramm erheblich belasten würden. Die Londoner Planer haben daraufhin ein *affordable housing toolkit* entwickelt, das die anzurechnenden Kosten auflistet und bei der Genehmigung der Bebauungspläne von den Planern herangezogen wird. Darauf aufbauend können die Planer härter mit den Entwicklungsgesellschaften verhandeln und manchmal eine höhere Quote als von der Entwicklungsgesellschaft vorgeschlagen durchsetzen.

Die Regionalplaner unterstützen die Umsetzungsprozesse, soweit sie können. Das gilt insbesondere im Falle von Großprojekten, etwa Einkaufszentren. Einzelhandelsgroßprojekte sollen in den städtischen Zentren/Nebenzentren angesiedelt werden. Auch der Rückbau überkommener Einkaufszentren aus früheren Jahren, die nicht mehr in die neue Planungskonzeption passen, kann mithilfe der Regionalplaner vorangetrieben werden. Beispiel: Ein außerhalb der Zentrenstruktur entwickeltes Einkaufszentrum der 1970er Jahre (Brent Cross) sollte den Planungszielen angepasst werden. Mithilfe der Regionalplaner wurde eine Konzeption entwickelt, das Zentrum zu einem neuen zentralen Ort mit entsprechenden Einrichtungen und Verkehrsanbindungen umzuwandeln.

5.2 Konfliktregelung

Konfliktregelung erfolgt dezentral-hierarchisch und primär nach dem Konsensprinzip auf der Basis von Aushandlungsprozessen. Konflikte zwischen Raumnutzern und einzelnen negativ betroffenen privaten Belangen müssen zunächst von den Raumnutzern bereinigt werden. Sie müssen ihre Pläne modifizieren oder Kompensationen anbieten, um die entgegenstehenden Interessen zu befriedigen. Wenn das nicht gelingt, schalten sich die Planer vermittelnd ein. Letztlich entscheidet der Mayor.

Sind größere Gruppen von Stakeholdern involviert, wie bei Umweltbelastungen häufig, muss der Projektbetreiber zunächst klären, in welchem Umfang seine Maßnahme die beklagten Belastungen erzeugt. Wird die Belastung von den Planern als unzumutbar bezeichnet (bei Lärm kann eine Zumutbarkeitsschwelle relativ hoch angesetzt werden,¹⁴ weil der Verdichtungsraum London als lärmintensiv gilt), muss der Projektbetreiber Korrekturen vornehmen.¹⁵ Die Projektbetreiber gehen i. d. R. darauf ein, weil die betroffenen Belange notfalls vor Gericht (*Court of Appeal*) eingeklagt werden können.

¹⁴ Genannt wurde eine Lärmbelastungserhöhung um ca. 20 %.

¹⁵ Diese Regelung berücksichtigt noch nicht die EU-Richtlinie zu Umgebungslärm und Feinstaub.

Ist eine Raumnutzungsmaßnahme zwar mit höheren Belastungen für Private verbunden, aber aus gesamtstädtischer Sicht erforderlich (z.B. Abfallbeseitigungsanlage, Straße), kann der Mayor auch gegen private Belange entscheiden, i. d. R. aber erst nach Durchführung eines Vermittlungsprozesses.

Eine wichtige Konfliktregelungsinstanz ist offenbar auch der Planungsinspektor, der Autorität durch das ihm vorgesetzte *Planning Inspectorate* erhält. Er wird eingeschaltet, wenn es Konflikte zwischen Planern und Raumnutzern gibt.

Die formalisierten Verfahren wie Anrufung des Gerichts oder des Planungsinspektors sind allerdings primär auf Verfahrenskontrolle, nicht auf inhaltliche Kontrolle ausgerichtet. Das kann dazu führen, dass ein Kläger zwar vor diesen Instanzen Recht bekommt, an den Inhalten der Planungsentscheidung jedoch keine Änderung erfolgt, weil lediglich das Verfahren „bereinigt“ wurde.

6 Fazit

Der *Planning and Compulsary Purchase Act* von 2004 hat die – in England schon vorher praktizierte – strategische Planung offiziell aufgewertet. Das englische Planungssystem, traditionell der Einhegung marktlicher Kräfte und der Sicherung der Daseinsvorsorge verpflichtet, hatte sich bereits Anfang der 1980er Jahre immer mehr zu einem projektbezogenen Verhandlungs- und Managementsystem weiterentwickelt, unter Nutzung von Aushandlungsformen, basierend auf den Werten der *fairness* und des *gentleman behavior* (vgl. Healey 1985). Unter dem Einfluss neoliberaler Paradigmen und der wachsenden internationalen Konkurrenz ist der Übergang zur strategischen Planung eine Art Paradigmawechsel, weil Planung jetzt der Unterstützung regionaler Entwicklungsprozesse unter dem Vorzeichen der „nachhaltigen Raumentwicklung“ auf der Grundlage neuer Formen der *regional governance* dienen soll.

Eine klare Definition dessen, was „strategische Planung“ im englischen Kontext sein kann, gibt es nicht. Für die Londoner Regionalplanung heißt „strategisch“ primär, gesamtstädtisch, überfachlich und langfristig zu denken und Rahmenlinien zu definieren. Allerdings ist mit dem Begriff „strategische Planung“ kein eigener methodischer Ansatz verbunden. Im Falle der *Greater London Authority* war die Erstellung des London Plans eng verbunden mit der politischen Ambition des Mayors Kevin Livingstone, über einen solchen Plan legitimiert pro-aktiv steuern zu können. Das war für Livingstone insofern wichtig, weil er als praktisch parteiloser Bürgermeister¹⁶ mit einer Regionalversammlung konfrontiert war, in der er nicht automatisch Mehrheiten hinter sich haben konnte. Gleichzeitig gab ihm das *Greater London Authority Gesetz* eine große Vollmacht, die er weitgehend – und abgesichert von staatlichen Eingriffen – nutzen wollte. Der London Plan bot ihm diesen Schirm. Der neue Mayor Johnson (seit Anfang 2008 im Amt) hat das Instrument aufgegriffen und sofort einen neuen Plan in Auftrag gegeben, zumal die Herausforderungen von Olympia 2012 ohne einen solchen Plan kaum zu meistern sind.

¹⁶ Livingstone hatte gegen seine Partei (Labour) im Alleingang das Amt errungen.

Was lässt sich aus dem Londoner Beispiel für die deutsche Regionalplanung ableiten? Die Übertragbarkeit von Erfahrungen des London Plans auf die deutsche Regionalplanung ist zwar begrenzt, weil die institutionellen Strukturen (starker Staat, schwache Gemeinden, hohe Interventionsmacht des Planungsministeriums) und die Eigenarten des englischen Planungssystems (kein Raumordnungssystem, sondern ein Kontrollsystem für Raumnutzungen) sich zu stark von den deutschen unterscheiden. Aber anregend ist der Ansatz,

- Teilräume zu definieren, in denen bestimmte Investitionen/Handlungen prioritär stattfinden sollen,
- Prioritäten raumentwicklungspolitischen Handelns für ganz London zu bestimmen, die auch Maßgabe für die *Boroughs* werden, wenn sie ihre Bauleitpläne genehmigen lassen wollen. Zwar wird den *Boroughs* nicht im Detail aufgetragen, wie sie auf diese Zielvorgaben reagieren sollen, aber wenn sie nicht darauf reagieren, kann der Mayor die Genehmigung für ihr Planwerk versagen,
- Planung zu einem System operationalisierter Kriterien für projektbezogene Entscheidungen zu machen,
- dem Planvollzug ein sehr viel größeres Gewicht zu geben, unter Ausnutzung von Aushandlungs-Spielräumen,
- Planung mit neuen Formen der *regional governance* zu verbinden, um Stakeholder aktiver in die Prozesse der Raumentwicklung einzubinden,
- den Bezug zur regionalen Wirtschaftsentwicklung auch institutionell enger zu gestalten (z. B. über die *London Development Agency*).

Literatur

- Cowell, R.; Owens, S. (2006): Governing space: Planning reform and the politics of sustainability. In: Environment and Planning C: Government and Policy 24 (3), 403-421.
- Cullingworth, B. J.; Nadin, V. (2002): Town and country planning in the UK. 13. Auflage, London.
- Danielzyk, R.; Wood, G. (2006): "Regional Governance" in England. In: Geographische Rundschau 58 (5), 12-20.
- Dimitriou, H. T.; Thompson, R. (2007): Introduction. In: Dimitriou, H. T., Thompson, R. (ed.): Strategic planning for regional development in the UK. A review of principles and practices. London u. a., 3-9.
- Gossop, C. (2008): Towards a more compact city – the plan for London. In: disP 173 (2), 47-55.
- Healey, P. (1985): The professionalisation of planning in Britain. In: Town Planning Review 56 (4), 492-507.
- Mayor of London (2000): The Town and Country Planning Order 2000. Statutory Instrument 2000 (1493). London.
- Marcou, G. (2004): La planification à l'échelle des grand territoires. Etude comparative: Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni. Paris.
- Nadin, V.; Stead, D. (2007a): Linking planning cultures, planning systems and models of society. In: Knieling, J. (ed.): Planning Cultures in Europe. Hamburg, 1-18.
- Nadin, V. (2007b): The emergence of the spatial planning approach in England. In: Planning Practice and Research 22 (1), 43-62.

- Office of the Deputy Prime Minister (2004a): Planning and Compulsory Purchase Act 2004. London.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004b): Planning Policy Statement 11: Regional spatial strategies. London.
- Pearce, G.; Ayres, S. (2007): Institutional change and the challenge of policy coordination in the English regions. In: Town Planning Review 78 (5), 573-595.
- Reid, K. (2006): Planning in London (Vortragsfolien Moskau, Juni).
- Taylor, N. (2010): What is this thing called spatial planning? An analysis of the British government's view. In: Town Planning Review 81 (2), 193-208.
- Vigar, G. (2009): Towards an integrated spatial planning? In: European Planning Studies 17 (11), 1571-1590.

Dietrich Fürst, Petra Ilona Schmidt

Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag

Gliederung

- 1 Niederländische Verwaltungs- und Planungsstrukturen
 - 1.1 Niederländisches Verwaltungssystem
 - 1.2 Planungssystem
- 2 Provinz Zuid-Holland
 - 2.1 Verwaltungsaufbau
 - 2.2 Planung und Planungsprozess
 - 2.3 Planinhalte
 - 2.4 Planumsetzung
- 3 Metropolregion Rotterdam-Den Haag
 - 3.1 Institutioneller Rahmen
 - 3.2 Strategische Planung und Planungsprozess
 - 3.3 Planinhalte
 - 3.4 Umsetzung
- 4 Fazit
- Literatur

1 Niederländische Verwaltungs- und Planungsstrukturen

1.1 Niederländisches Verwaltungssystem

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat: Die zwölf Provinzen haben keine Staatsqualität. Aber Provinzen und Kommunen „nehmen eine sehr viel stärkere Stellung ein als in einem typisch einheitsstaatlichen System. Einheitsstaats-, Mitverwaltungs- und Dezentalisierungsprinzip ergeben in der Praxis ein besonderes System der Politikverflechtung“ (Kleinfeld 1998: 151).

Die Provinz, mit direkt gewähltem Provinzrat, aber einem von der Königin und dem Ministerrat ernannten Gouverneur (Kommissar der Königin), ist zuständig für übergemeindliche Planung, Umweltschutz, Wohnungsbaupolitik, Verkehrswege, sozial- und gesundheitspolitische Funktionen. Sie tätigt regional bedeutsame Investitionen, insbesondere in Landschaftsplanung, (überregionale) Gewerbegebiete, regionale Verkehrswege, den regionalen Öffentlichen Nahverkehr. Außerdem ist sie untere staatliche Verwaltungsebene. „Die Provinzen verfügen kaum über eigene Einnahmen, sondern erhalten 95 % ihrer Mittel vom Zentralstaat zugewiesen“ (Kleinfeld 1998: 152).

Raumplanung auf regionaler Ebene wird aber inhaltlich auch bestimmt durch die Auswirkungen der fachlichen Planungen und Maßnahmen, z. B. von der mächtigen staatlichen Wasserbehörde (*waterschappen*).

Abb. 1: Niederländische Regionen (Provinzen)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Die Kommunen sind die unterste staatliche Verwaltungsebene, allerdings mit Recht auf Selbstverwaltung. Der Bürgermeister ist gleichzeitig höchster Repräsentant der Gemeinde und oberster Vertreter der zentralstaatlichen Gewalt auf kommunalem Gebiet; entsprechend wird er formal von der Krone ernannt. Auch die Kommunen verfügen über nur geringe eigene Einnahmen, sie erhalten den größten Teil vom Staat (Gemeindefonds).

Zu den Besonderheiten des niederländischen politischen Systems gehört, dass auf allen Ebenen Koalitionsregierungen herrschen,¹ die den Sektorpolitiken einerseits ein starkes Gewicht einräumen, andererseits erhöhte Konsenskosten auslösen. Selbst der Ministerpräsident hat gegenüber seinen Ministern kein Weisungsrecht. Für die politische Steuerung sind Konsens und Konkordanz, also das Muster einer „Verhandlungsdemokratie“, typisch.

1.2 Planungssystem

Das neue Raumordnungsrecht von 2008 (*Wet Ruimtelijke Ordening, WRO*) geht von einer klaren inhaltlichen Trennung der Planungsinhalte auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene aus (Zonneveld 2009). Die drei Ebenen werden deutlicher in die Eigenverantwortung genommen und müssen selbstbindend ihre jeweiligen strategischen Belange und Strategien (dargestellt in Strukturplänen, *Structuurvisies*) sowie dazugehörige Ausführungsprogramme (*Uitvoeringsprogramma*) definieren. Im Zweifelsfall werden die Belange für die Strukturpläne gegeneinander abgewogen. Die besser fundierten Belange, schlüssigeren Strategien und Ausführungsstrategien einschließlich ihrer Finanzierung wiegen dann schwerer. Hierdurch wird eine gewisse Beliebigkeit ausgeschlossen, denn wer sich „aus dem Fenster lehnt“, muss auch die Verantwortung für bestimmte Projekte übernehmen (siehe unten). Die nationale und regionale Ebene haben zusätzliche juristische Instrumente (Verordnung, Anordnung, Anweisung), welche die jeweils nachgeordnete Ebene zwingen können, bestimmte Teile ihrer Strukturpläne anzupassen.² Der einzig verbindliche raumordnende Plan ist der kommunale Bebauungsplan (*Gemeentelijke Bestemmingsplan*). Er muss sich aus dem kommunalen Strukturplan ableiten lassen. Der *Bestemmingsplan* muss nicht mehr durch übergeordnete Aufsichtsbehörden genehmigt werden, die Koordination mit übergeordneten Raumordnungsplänen erfolgt jetzt über die *Structuurvisies*. Letztere müssen auf allen Ebenen erstellt werden und sind Grundlage für den Einsatz von Fördermitteln. Der Staat kann auf die nachgeordneten Ebenen jedoch mit Verordnungen/Erlassen über qualifizierende Planungsvorgaben einwirken (Spaans 2006: 137) und über vier „Planungsinspektoren“ die kommunalen Pläne darauf prüfen, ob sie mit staatlichen Zielen konfliktieren. Überhaupt hat das neue Raumordnungsrecht von 2008 eine straffe Deregulierung gebracht: it „shortens all kinds of procedures and has cut back the number of permits needed. The possibility of merging building permits, environmental licences, etc. into a single general permit is currently being looked at“ (Vink, van der Burg 2006: 43 und 44).

Regionalplanung setzt insbesondere dort an, wo mit den regionalen Auswirkungen der fachlichen Planungen und Maßnahmen umzugehen ist. Die kommunale Ebene hat

¹ Bedingt durch das Wahlsystem, das ein reines Verhältniswahlrecht ist und keine Sperrklausel für den Parteizugang zur Zweiten Kammer (Parlament) kennt.

² Zum Beispiel liegen die wesentlichen Zuständigkeiten bei allen das „Wasser“ betreffenden Sachverhalten auf staatlicher Ebene (durchaus nachvollziehbar, wenn 2/3 der Bevölkerung unterhalb des Meeresspiegels leben, z. T. bis zu 7 Meter unter Normalnull). Dennoch greift auch in diesem fachlichen Bereich die grundsätzliche Unterscheidung der Zuständigkeiten zwischen den drei Ebenen: national, lokal und regional.

wiederum ihre eigenen abgegrenzten Aufgabenbereiche.³ Der Öffentliche Nahverkehr wird innerhalb der Provinz von verschiedenen Organisationen betrieben, was Entwicklung und Planungen schwierig macht: In der Metropolregion Rotterdam – Den Haag sind die zwei *Stadsregios*, Haaglanden und Rotterdam, Betreiber des ÖPNV. Für den Rest der Provinz ist hauptsächlich die Provinz selbst verantwortlich.

Das holländische Planungssystem ist im Laufe der Zeit immer stärker von der ordnungspolitischen Planung hin zu einer entwicklungspolitischen Konzeption mit Umsetzungskompetenz ausgebildet worden: Auf nationaler Ebene sind es die Raumentwicklungsgrundsätze (Notas) mit politischen Grundsatzentscheidungen (*Planologische Kernbeslissing*), auf regionaler Ebene (Provinz) waren es bisher die (entwicklungsorientierten) Strukturpläne (Masterpläne) und die (ordnungsorientierten) Raumentwicklungspläne (*Streekplaan*, Maßstab 1:50.000), die seit 2008 durch die neuen Strukturpläne (*Structuurvisies*) abgelöst werden. Die *Streekplaan* sind noch bis zum Inkrafttreten der neuen Strukturpläne (in Zuid-Holland bis 2010) verbindlich. Keiner dieser Pläne hat verbindliche Wirkung gegenüber den Gemeinden oder sonstigen Adressaten, es sei denn über spezifische Verordnungen, die aber im Planungsprozess bereits angekündigt werden müssen.

Die *Structuurvisies* der drei Ebenen sind in Zukunft das Mittel, um sowohl bei Interessenskollisionen und Auseinandersetzungen als auch in der Zusammenarbeit der Ebenen Struktur und Basis zu geben.

2 Provinz Zuid-Holland

Die Provinz Zuid-Holland ist die größte der Niederlande (21 % der Gesamteinwohner) mit einer Einwohnerdichte von 1001 E/km². Die Einwohner verteilen sich auf 76 Gemeinden mit Den Haag und Rotterdam als den wirtschaftlichen Motoren.

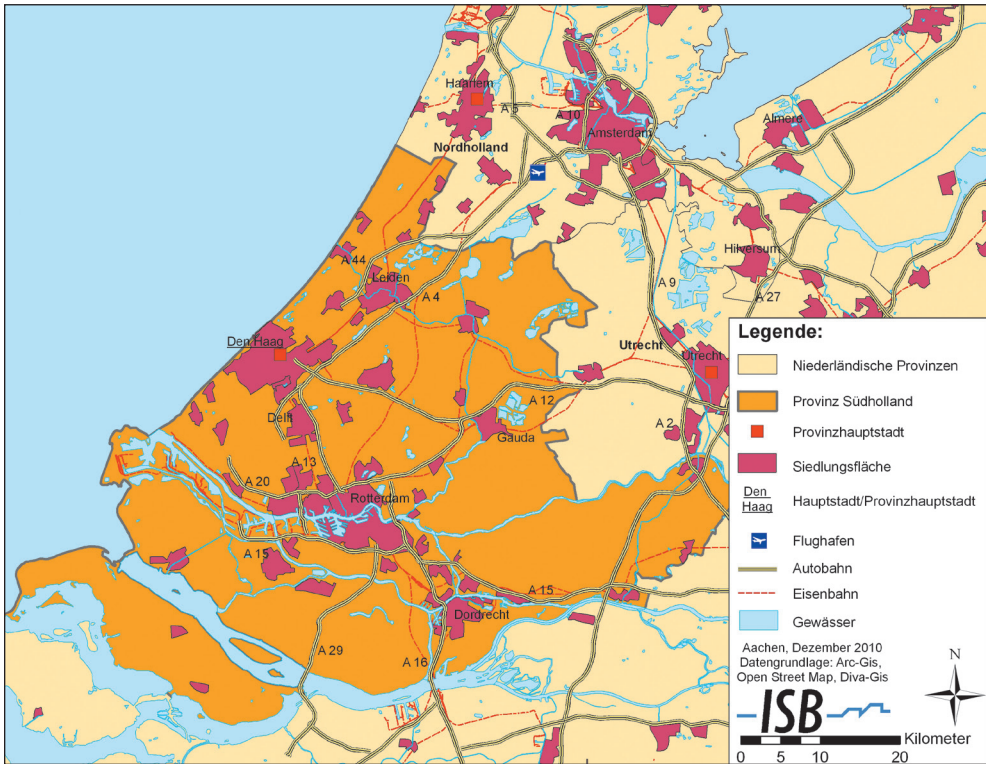
2.1 Verwaltungsaufbau

Der Provinzlandtag mit 83 Abgeordneten wählt die Deputierten, welche die nach Parteiproporz zusammengesetzte Exekutive bilden. Die Deputierten sind in ihrer Gesamtheit das Kollegium, das ein Kollegialorgan ist, in dem Parteigegensätze eine relativ geringe Rolle spielen. Der Vorsitzende, der gleichzeitig auch den Provinzlandtag leitet, ist ein von der Krone eingesetzter Kommissar.

Provinzen sind – mit Ausnahme der übertragenen Aufgaben – gegenüber den Kommunen nicht weisungsberechtigt. Die Verwaltungsreform und die entsprechenden Rechtsänderungen im Raumordnungsrecht in Holland verfolgen vielmehr den Ansatz, die Politikverflechtung zwischen den Ebenen zu minimieren und den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen zu intensivieren. Es gilt: wer von der anderen Ebene Leistungen erwartet, muss dafür bezahlen.

³ Zum Beispiel ist die regionale Ebene zuständig für Planung und Finanzierung regionaler verkehrlicher Infrastrukturen (z. B. Landesstraßen), die Kommunen für die lokalen Infrastrukturen.

Abb. 2: Provinz Südholland



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Raumentwicklungsplanung auf Provinzebene hat noch immer einen hohen Stellenwert: Die in Südholland zuständige Abteilung umfasst zurzeit 120 Personen, die aber auf 90 reduziert werden sollen. Zudem gibt es eine ressortübergreifende Koordinationsstelle, die *Provinciale Planologische Commissie*.

2.2 Planung und Planungsprozess

Die bisherigen Strukturpläne (*Structuurschemas* = Masterpläne) hatten Laufzeiten von 10–15 Jahren. Darüber hinaus gibt es Aktionsprogramme, die nicht den Status eines Strukturplans haben (z. B. Klimaschutz) und über 30 Jahre gehen. Der Planungszeitraum der Strukturpläne ging meist bis zur nächsten Dekade (2020). Allerdings wird ihnen ein „Fernblick“ bis zur nächsten/übernächsten Dekade (2040) beigefügt, der dazu dient, die Argumente für die mittel- und langfristige Planung noch zu verstärken.

Der alte „Strukturplan“ (*Streekplaan*) der Provinz Zuid-Holland wurde früher in vier gebietsorientierten (Nord, Süd, West, Ost) Teilplänen erstellt, der neue ist nur noch ein Gesamtplan, wobei Klima- und Hochwasserschutz als einer von sechs Entwicklungsschwerpunkten einen hohen Rang einnimmt (mehr als 5 Millionen Menschen leben unter dem Meeresspiegel).

Strategische Planung wird als ein projektorientierter Planungsprozess unter Beteiligung von Stakeholdern verstanden. Der Planungsprozess findet primär zwischen Behörden statt – private Investoren sind (anders als auf kommunaler Ebene) meist nicht unmittelbar beteiligt, nur wenn konkrete Projekte ausgehandelt werden. Aushandeln, Gespräche führen, öffentliche Beteiligungen über Massenmedien inszenieren, Workshops, Kooperationsforen etc. sind Elemente, mit denen Planungsprozesse gestaltet werden. Generell hat sich das Planungsverständnis seit längerer Zeit dahingehend verändert, dass nicht mehr die Pläne im Mittelpunkt stehen, sondern das Management von Kooperationen und strategischen Vereinbarungen.

2.3 Planinhalte

Die bisherigen Raumentwicklungspläne (*Streekplaanen*) ähneln weitgehend den deutschen Regionalplänen. Sie enthalten Aussagen über Siedlungsentwicklungsgebiete, Infrastruktureinrichtungen und Freiräume, wobei zum Schutz der Freiräume über die – noch immer verwendeten⁴ – „Roten Konturen“ flächenscharfe Trennungen zwischen Siedlung und Freiraum eingeführt werden können. In der Provinz Zuid-Holland wird an diesem Instrument (trotz neuem Raumordnungsrecht!) auch künftig festgehalten. Man sieht hierin die Chance, eine weitere Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zu Lasten des Freiraums zu reduzieren.

Die nationale Vorgabe (*Nota Ruimte 2005*) sieht zwei große nationale Netzwerke vor: eines, das sich auf Freiräume bezieht und auf dem vorhandenen Wassersystem sowie den Naturraumpotenzialen basiert, und eines, das auf dem Verkehrssystem mit darauf bezogenen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen beruht (Vink, Van der Burg 2006: 45). Zudem konzentriert sich die nationale Planung auf vier Programmregionen: Nordflügel (Amsterdam-Region), Südflügel (Den Haag/Rotterdam), das „Grüne Herz“ sowie Süd-Ost Brabant/Nordlimburg. Jede dieser Programmregionen wird von einem anderen Ministerium federführend vorangetrieben (das Südflügel-Programm beispielsweise vom Wohnungs-, Raumplanungs- und Umweltministerium VROM⁵).

Strukturpläne sind dagegen offener gehalten. Sie verfolgen planerische Grundsätze wie „Stadt der kurzen Wege“ (bahnhofbezogene Stadtentwicklung, s. Abb. 3) oder „Wohnen in den Städten“ (von den zusätzlichen 115.000 WE, die Zuid-Holland bis 2020 prognostiziert, sollen 80 % innerstädtisch errichtet werden).

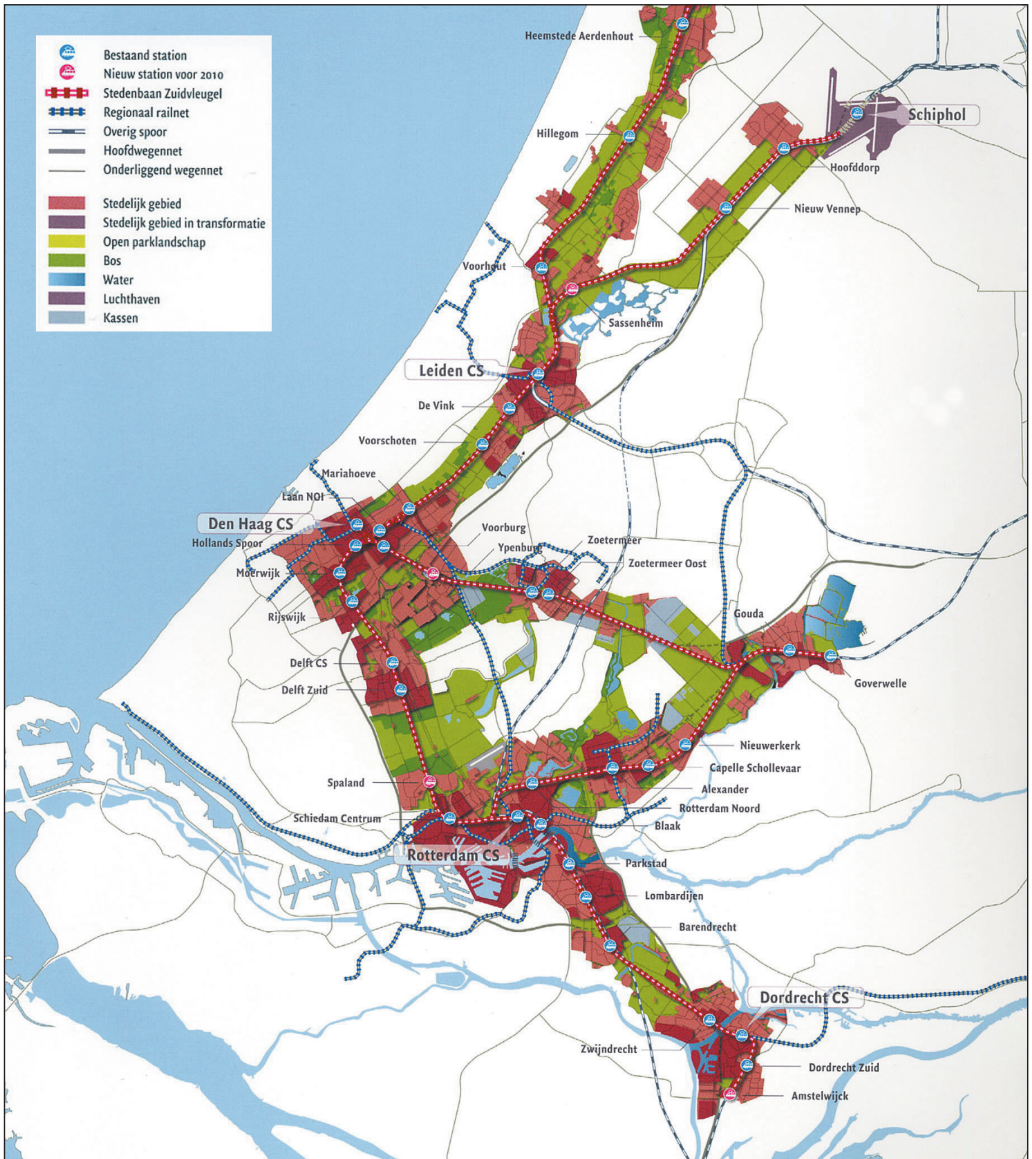
Beispiel Neubau einer Hochgeschwindigkeitsstrecke:

Die Hochgeschwindigkeitstrasse reduziert die verkehrspolitische Bedeutung der alten nationalen Trasse. Da daran aber eine Kette von Gemeinden liegt, für die die alte Trasse regional sehr wichtig ist, stellt sie potenziell das Rückgrat des ÖPNV dar. Die Regionalplanung sieht nun vor, diese Strecke zu einem „Stadtbahnkonzept“ aufzuwerten (Projekt Stedenbaan) und gleichzeitig die 34 Gemeinden in eine engere funktionsräumliche Arbeitsteilung einzubinden, wobei 40.000 der insgesamt 115.000 Wohneinheiten, welche die Provinz bis 2020 unterbringen muss, in Zuordnung zu etwa 13 Bahnhöfen realisiert werden sollen. Das Projekt Stedenbaan wurde mit

⁴ Sie wurden teilweise über die Novellierung des Raumordnungsrechts 2006 abgeschafft.

⁵ Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Abb. 3: Raumstrukturentwicklung entlang Eisenbahnlinien



Quelle: Abteilung Raumentwicklung der Provincie Zuid-Holland

den Gemeinden gestaltet. Die Gemeinden legten ihre Entwicklungspläne vor, die Regionalplaner versuchten, aufgrund dieser Pläne sowie verkehrsgeographischer Besonderheiten wie Einwohnerdichte, Erreichbarkeit u. Ä. neun unterschiedliche Gemeindetypen zu definieren und entsprechende Handlungskonzepte damit zu verbinden. Den Bahnhöfen kommt dabei strategische Bedeutung zu, weil die nie-

derländische Raumplanung seit langem (mit Erfolg) bestrebt ist, die Verdichtung um Bahnhöfe herum zu organisieren (mit entsprechenden Hochbauten im Umkreis von ca. 500–600 m). Das Projekt Stedenbaan geht allerdings von größeren Einzugsbereichen aus (im Durchschnitt 1.200 m), was damit begründet wird, dass Niederländer grundsätzlich weitere Strecken zum Bahnhof in Kauf nehmen (vgl. Abb. 3).

Landschaftsplanung spielt in den Struktur- und Streekplannen eine große Rolle – hier ist die Provinz in gewisser Weise „Monopolist“. Die Provinz wird von den Kommunen ohnehin als „Anwalt des ländlichen Raumes“ angesehen, was in der Vergangenheit eine gewisse Spannung zwischen Provinz und Kommunen erzeugt hat. Landschaftsplanung wird in den Niederlanden, vor allem in den metropolitanen Gebieten, immer mehr unter Aspekten der Lebensqualität wahrgenommen (Parklandschaftsgestaltung).

Beispiel:

Zuid-Holland entwickelte, als Teil des neuen provincialen Strukturplans, das Programm *„Stad en land verbonden 2040“*, das einer qualitativen Landschaftsgestaltung dienen soll. Die Landschaft zwischen den vielen Städten der südlichen Randstad wird, basierend auf den Landschaftstypen, in sechs Landschaftsparke differenziert, für die unterschiedliche Parkkonzepte entwickelt werden sollen, in die Infrastrukturmaßnahmen integriert werden. Ziel dabei ist, diese Parke als Hauptelemente eines grünen Netzwerks räumlich, ökonomisch und organisatorisch besser mit den Städten und auch untereinander zu verbinden.

Der Masterplan soll Gemeinden und Fachressorts als Leitschnur dienen, aber die Provinz hat nur begrenzte Möglichkeiten zur Umsetzung. So finanziert sie zwar die verkehrlichen Infrastrukturmaßnahmen und hat damit auch eine höhere Verhandlungsmacht gegenüber Infrastrukturträgern und Investoren als Kommunen. Aber die Organisation des ÖPNV (z. B. im Rahmen von Verkehrsverbünden) obliegt im Falle Rotterdams der *Stadsregio Rotterdam*. Die Provinz unterhält lediglich kleinere Teile des ÖPNV-Netzes.

2.4 Planumsetzung

Die Planumsetzung erfolgt über spezifische Ausführungspläne im Rahmen einer Ausführungsstrategie, die Bestandteil der neuen Strukturpläne ist. Die Ausführungspläne geben an, wann und mit welchen Mitteln welche Projekte realisiert werden sollen. Da die Planung unverbindlich in der Wirkung ist, muss die Provinz sich um die Mitwirkung der Gemeinden für Planung und Finanzierung (z. B. in der Freiraumplanung) bemühen. Die Provinz mobilisiert die Kooperation über finanzielle Anreize: für die Freiraumpolitik sind bis 2011 € 600 Mio, für die Infrastruktur (insbesondere: Bahnhofgestaltung) € 1,5 Mrd. bis 2012 vorgesehen, die allerdings meist mit Kofinanzierung durch die Partner verbunden sind. Im Übrigen aber sind die Möglichkeiten begrenzt: Die Provinz nutzt ihre Initiativfunktion und Kontrollfunktion und sichert eine Art „soziale Kontrolle“, indem sie offenlegt, wenn Gemeinden sich nicht an ihre Vereinbarungen halten. Zwangsmittel werden so weit wie möglich vermieden – sie erzeugen Konflikte und Spannungen, die der niederländischen Konsenskultur nicht entsprechen. Dagegen wird „Gruppenzwang“ (z. B. unter Gemeinden) als wirksam angesehen, weil keiner als Spielverderber gelten möchte.

Fachressorts sind auch für die holländische Raumplanung schwierige Partner: einerseits braucht man ihre Kooperation (Finanzierung), andererseits verfolgen sie eigene Handlungskonzepte. Die Kooperation wird persuasiv eingeworben, wozu von der Planungsabteilung der Provinz „Planungsbeauftragte“ eingesetzt werden, die diese diplomatische Aufgabe übernehmen. Dort, wo planerische Konzepte vorliegen (z.B. in den vier Streekplannen oder „alten“ Teilgebieten des Masterplans), kann man allerdings auch mit einem gewissen Druck arbeiten.

Im Wesentlichen erfolgt die Umsetzung der Raumentwicklungspläne über die Gemeinden, die über Grundstücke verfügen oder diese per Vorkaufsrecht aufkaufen können und die die Projekte genehmigen. Aber auch die Provinz wird bei Grundstückskäufen aktiv. Machtvollere Gegenspieler sind allerdings die Entwicklungsgesellschaften und die Wohnungsbaugesellschaften.

3 Metropolregion Rotterdam-Den Haag

3.1 Institutioneller Rahmen

Rotterdam, mit ca. 585.000 Einwohnern und neun Stadtteilen, gehört zur Provinz Zuid-Holland und zum „Randstad-Konzept“. Da sich seit 1994 (staatliche Neuregelung: Franke et al. 2009: 93) die größeren niederländischen Städte mit ihren Umlandgemeinden freiwillig zu *urban regions* (*stadsregios*) zusammenschließen können,⁶ hat Rotterdam mit Nachbargemeinden eine *stadsregio* auf Vereinsbasis gegründet. Sie umfasst 16 Städte (einschließlich Rotterdam) und insgesamt ca. 1,2 Mio. Einwohner. Der Verbund soll ÖPNV-Fragen, Natur- und Landschaftsplanung, Wohnungsbau, Wirtschaft, Soziales und Jugendhilfe koordinieren. Die Federführung liegt bei Rotterdam. Die *Stadsregio Rotterdam* wird von einem Rat der kommunalen Delegierten (nach Parteiproporz) gesteuert. Die beteiligten Kommunen haben dem Verband alle staatlichen Fördermittel übertragen, sodass eine Art „Regionalbudget“ entstanden ist (Franke et al. 2009: 94). Der Verband stellte 2005 den Raumordnungsplan Rotterdam auf (*Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020*). Auf dessen Grundlage entscheidet der Rat über die Verteilung des „Regionalbudgets“.

Dagegen hat das Randstad-Konzept bisher nicht zu einem Städteverband mit Den Haag, Amsterdam, Utrecht geführt. Die Städte stehen vielmehr in einer sich immer mehr verschärfenden Konkurrenz zueinander. Im Übrigen gilt der Begriff „Randstad“ heute als kein ausreichend attraktiver „brand name“ mehr, der international vermarktbare wäre. Zwischenzeitlich verabschiedeten sich Amsterdam und Almere vom Konzept Randstad, und in Reaktion auf Anstrengungen der Stadt Amsterdam, sich international stärker zu profilieren, haben Rotterdam und Den Haag engere Kooperationen vereinbart, die jedoch bislang noch keinen gemeinsamen F-Plan hervorgebracht haben, obwohl beide Städte räumlich und sozio-ökonomisch eng verbunden sind. Allerdings haben am 05.12.2008 die Städte Rotterdam und Den Haag die „Metropolregion Rotterdam-Den Haag“ gegründet. Diese hat 3 Mio. Einwohner und umfasst die *stadsregios* Haaglanden,

⁶ Grundlage dafür ist *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* von 1994, das jedoch 2004 wieder aufgehoben wurde (Spaans 2006: 140). Dennoch bleiben die geschaffenen Einrichtungen in Kraft.

Rotterdam und Drechtsteden. Diese kommunalpolitische Initiative hat bislang keinen organisatorischen oder gar administrativen Unterbau, soll jedoch mit konkreten Projekten vorangebracht werden. Derzeit befindet sich z. B. ein Verkehrsverbund Rotterdam-Den Haag in Vorbereitung.

Abb. 4: Stadtvision Rotterdam, räumliche Entwicklungsstrategie 2030

OVERZICHT RANDSTEDELIJKE ONTWIKKELING



Bron: 'Rotterdam, Gateway to Europe'

Quelle: Abteilung Raumentwicklung der Provincie Zuid-Holland

3.2 Strategische Planung und Planungsprozess

„Strategische Planung“ wird aus Sicht der Stadtplanung Rotterdam etwa so definiert: ein in Kooperation mit Stakeholdern entwickelter Masterplan, der klare Ziele und konzeptionelle Vorstellungen ihrer Umsetzung enthält und auf „Stadtentwicklung im Städtewettbewerb“ ausgerichtet ist, d. h. eine qualitativ hochwertige Raumentwicklung erreichen soll. Stakeholder sind u. a. Entwicklungsgesellschaften, private Investoren, Wohnungsgesellschaften, aber auch Kultureinrichtungen wie Hochschulen, Museen etc. und zivilgesellschaftliche Gruppen, die über Kapitalinvestitionen oder Personaleinsatz die Stadtentwicklung materiell abstützen. Für viele Stakeholder ist es eine neue Erfahrung, sich vom sektoral ausgerichteten Denken und Handeln abzuwenden und zu einer querschnittsorientierten Betrachtung überzugehen, die unterschiedliche Nutzungen und Funktionen zusammenbringt, um durch entstehende Synergieeffekte die Qualität in den Entwicklungsprozessen zu steigern.

Zentraler Ansatz dabei sind die folgenden Elemente (Vink, Van der Burg 2006: 44):

- Gemeinsame Planung mit Stakeholdern unter Führung der Stadtplanung: Der Masterplan ist ein kooperativ entwickeltes gemeinsames Handlungskonzept ohne verbindliche Wirkung. Stadtplaner verstehen sich als *primus inter pares*, die den Prozess anstoßen und managen, nicht unbedingt inhaltlich gestalten.
- Qualitätsbezogene Planung zur Attraktivitätsverbesserung der Stadt: Wettbewerb ist dabei die treibende Kraft.
- Projektorientierte Planung, aber nur im Kontext von „Funktions-Clustern“, d. h. unter Herausarbeitung der Beziehung zwischen den Projekten und anderen Raumentwicklungsfunktionen.
- Prozessuales Vorgehen bei flexibler Anpassung der Planung.
- Denken in Chancen und Handlungsmöglichkeiten statt in „sozialen Brennpunkten“ und Problemfällen:⁷ Es geht erstens darum, die Stadtentwicklung für nichtstaatliche und nichtkommunale Akteure interessant zu machen, zweitens um Kooperation zur Verbesserung der Stadtentwicklung unter enger Einbindung von Stakeholdern, auch unter finanziellem Engagement (Public-Private Partnerships sind ein übliches Instrument der Rotterdamer Stadtentwicklungspolitik).

Der Planungsprozess ist projekt- und gebietsbezogen. Es geht um Leitprojekte (*very important projects* – VIPs) und Leitgebiete (*very important areas* – VIAs). Der Prozess wird – nach Vorklärlungen mit wichtigen Stakeholdern – von der Stadtplanung initiiert, meist mit ersten groben Vorschlägen und deren Begründung, die den Stakeholdern (ca. 190–200 Akteure) mit der Bitte um Reaktion und eigene Vorschläge zugeleitet werden. Über Workshops werden die Konzepte weiter bearbeitet. Die Ergebnisse werden medienwirksam aufbereitet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Diese kann Verbesserungen anbringen, das Konzept aber nicht mehr in Frage stellen.

⁷ Das ist auch das Leitmotiv der 5. Note „Making space, sharing space“, und der Schwerpunkt der Nationalen Raumentwicklungsstrategie von 2005 liegt auf „space for development“ (Vink, Van der Burg 2006: 42 f.).

Auch die Bevölkerung spielt eine wichtige Rolle: Um ihre Unterstützung wird im Planungsprozess geworben, sie wird zudem in die Planungsprozesse aktiv einbezogen.

3.3 Planinhalte

Ein zurzeit (2009) in Rotterdam intensiv verfolgter strategischer Plan bezieht sich auf die *waterfront* (s. Abb. 5). Ziel ist es, attraktive Wohn- und Büroräume in der Stadt an Wasserwegen zu schaffen, die sog. Innenentwicklung zu forcieren und das Wohnen im Umland zu beschränken. Das Konzept sieht nicht nur bauliche Maßnahmen vor, sondern ist integriert in Natur- und Landschaftsplanung (z.B. Radwegeplanung, regionale Vermarktung landwirtschaftlicher Produktion). Die Maßnahmen der Stadtentwicklung zielen u. a. auf die *knowledge workers*, d. h. die „Talente“ im Sinne von Richard Florida, wobei die dabei üblichen Cluster-Strategien aus Sicht der Stadtentwicklungsplanung um Wohn- und Freizeitwerte ergänzt werden müssen. Im Zentrum der Planung steht die Qualitätsverbesserung, nicht ein bestimmtes Einwohner- oder Flächenziel: Qualität zieht Quantität nach sich, gilt als Devise. Dabei werden die Umlandgemeinden und die Region mit einbezogen. Große Städte denken und arbeiten regional, auch wenn diese Ebene administrativ nicht verankert ist, so die Auffassung des Stadtplanungsamtes.

Abb. 5: Rotterdam Waterstad 2035



Quelle: Waterplan 2 Rotterdam vom September 2007

3.4 Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt in Kooperation mit Investoren/Entwicklungsgesellschaften/Infrastrukturträgern. Finanzielle Anreize bilden dabei ein wichtiges Steuerungsmittel. Aufgrund geänderter Rechtsregelungen können heute die Kommunen sehr viel flexibler ihre Pläne ändern (Franke et al. 2009: 92 f.; Taute 2004: 471 f.), insbesondere, wenn es sich um Public-Private Partnerships handelt (Verkürzung der Verfahrensschritte).

4 Fazit

Das holländische Planungssystem hat sich in den letzten Jahren zu einem Raumentwicklungs-Managementsystem fortentwickelt. Die ressortübergreifende Integration der Fachpolitiken auf Basis von Projekten und integrierten Entwicklungsplänen hat große Bedeutung gewonnen (Franke et al. 2009: 91 ff.). Entsprechend verfolgt die nationale Planung eine Neuausrichtung „from development control to pro-active planning. Flexibility is thus considered of great importance in the new governance model“ (Spaans 2006: 143). Damit verbindet sich ein strategisches Vorgehen, das

- sich einer inhaltlichen Richtung verschreibt, aber mit klarer Dominanz der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, d. h. mit „focus on infrastructure projects, on economic value, and on speed“ (Wolsink 2003: 714),
- die Stakeholder in die Konzeptionsentwicklung einbindet, um sie mitverantwortlich zu machen für die Entwicklungsprozesse und sie gleichzeitig wirksamer zur komplementären Leistung (Public-Private Partnerships) zu motivieren,
- Planung als Management von Kooperationsprozessen mit Langfristsperspektive versteht: Planer sind diejenigen, die das Kurz- und Kurzfristdenken der einzelnen Akteure in komplexere Raumbezüge mit längeren Planungsfristen einbinden,
- Umsetzung der Planung nicht mehr als *command-and-control*-Prozess begreift, sondern als Verhandlungssystem, das über finanzielle Anreize und soziale Zwänge (Öffentlichkeitsbeteiligung, Medien) sowie über Projektgenehmigungsvorbehalte Wirkungskraft gewinnt.

Die Raumentwicklungsplanung auf Provinzebene ist entsprechend intensiv in die Umsetzung der nationalen Planung einbezogen. Dies geschieht im Wesentlichen über drei Schienen:

- Zum einen ist es das Konsensmodell, das dazu führt, dass die planerischen Leitlinien von allen Beteiligten unterstützt und in der praktischen Arbeit beachtet werden. Dem dienen zahlreiche Gremien (z. B. Beiräte, interministerielle Arbeitskreise), umfangreiche Veröffentlichungen, Konferenzen, Workshops etc. sowie ausgedehnte zwischenbehördliche Verhandlungen.
- Zweitens sind es finanzielle Anreize. Nach Berechnungen von Buijs (2000) geben Staat, Provinzen und Gemeinden insgesamt für planungsbezogene Maßnahmen ein Finanzvolumen aus (2000: ca. 8 Mrd. €), das etwa 2,3% des Bruttoinlandsprodukts entspricht.

- Drittens sind es Projektgenehmigungsverfahren, über die planerische Ziele und Grundsätze im konkreten Fall wirksam gemacht werden können (Spaans 2006: 136).

Allerdings ist das holländische Modell nicht frei von Problemen. Erstens ist das Modell – zur Förderung der Stakeholder-Planung und Beschleunigung von Verfahren – darauf gerichtet, den Prozess von Beginn an schnell engzuführen. Wolsink (2003) bezeichnet das Verfahren als *funnel procedure* (Engführungsverfahren). Damit verbindet sich aber, dass Alternativen relativ früh ausgeschlossen werden, Interessen sich vorschnell verfestigen können und starke Stakeholder den Prozess bestimmen. Zweitens wird das Konfliktmanagement erschwert, weil entweder mögliche Konfliktfelder sehr früh antizipiert werden müssen oder nur noch in dem engen Handlungsfeld der konkreten Umsetzung bewältigt werden können, wenn viele Rahmenbedingungen nicht mehr verhandelbar sind. Drittens unterstützt das Verfahren die Neigung mancher Verwaltung, aufwendigere Prüf- und Beteiligungsverfahren abzukürzen.⁸

Das Zusammenarbeiten von Städten und Gemeinden in Metropolregionen oder auch Städtenetzen abseits des offenbar gescheiterten Randstad-Konzepts scheint bislang eine kommunalpolitische Initiative zu sein, die bei den Provinzen auf eine gewisse Skepsis stößt (selbstorganisierte Regionen könnten von den Provinzen auch als Konkurrenten gesehen werden) und auf nationalstaatlicher Ebene noch nicht wirklich angekommen ist. Insofern hat diese Form der Zusammenarbeit bislang auch noch keinen organisatorischen oder gar administrativen Unterbau. Das Konzept der Metropolregionen wird allerdings aus Wissenschaft und Forschung heraus, primär von den Universitäten, unterstützt.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2003): Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsgriffe. Hannover.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht. BBSR-Online-Publikation 37/2009.
- Buijs, I. S. (2000): Spatial planning at the national level in the Netherlands. A general introduction. (VROM). Den Haag.
- Enberink, G. O.; Miedema, F. (2001): Governing urban regeneration: The case of Rotterdam. In: Geographische Zeitschrift 89, 114-124.
- Gemeente Rotterdam (2007a): Stadsvisie Rotterdam. Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie 2030. Vastgesteld door de gemeenteraad Rotterdam op 29 november. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2007b): Waterschap Hollandse Delta. Hoogheemraadschap von Schieland en de Krimpenerwaard. Hoogheemraadschap von Delfland: 2. Waterplan Rotterdam. Rotterdam.
- Kleinfeld, R. (1998): Niederlande-Lexikon. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. In: Müller, B. (Hrsg.): Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft. Münster, 117-231.

⁸ Wolsink (2003: 716) bringt das Beispiel der UVP bei Deichmaßnahmen: Um die UVP zu umgehen, werden die Deichabschnitte auf Einheiten mit weniger als 5 km aufgeteilt, wodurch der gesetzliche Auftrag zur UVP entfallen kann.

- Kötter, K.; Mielke, B. (2000) Planung in den Niederlanden – anders als bei uns? Fünfte nordrhein-westfälische Konferenz der Planerinnen und Planer. = ILS-Schriften 163. Dortmund.
- Kragt, R. H. (2000): Raumordnung in den Niederlanden. Struktur, Entwicklung und Vorhaben im Jahr 2000. In: Neues Archiv für Niedersachsen 1, 15-36.
- Paridon, K. van (1998): Modell Holland. Erfahrungen und Lehren aus der niederländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Müller, B. (Hrsg.): Vorbild Niederlande? Tips und Informationen zu Alltagsleben, Politik und Wirtschaft. Münster, 75-96.
- Rotterdam (2007a): Waterplan Rotterdam. Werken aan water voor een aantrekkelijke stad. Rotterdam.
- Rotterdam (2007b): Stadvisie Rotterdam. Rotterdam.
- Spaans, M. (2006): Recent changes in the Dutch planning system. Towards a new governance model? In: Town Planning Review 77 (2), 127-146.
- Taute, I. (2004): Kein Platz – kein Problem? Raumnutzung und Raumordnung in den Niederlanden. In: Wielenga, F; Taute, I. (Hrsg.): Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft. Bonn, 423-488.
- Vink, B.; Burg, A. van der (2006): New Dutch spatial planning policy creates space for development. In: disP 42 (164), 41-49.
- Wolsink, M. (2003): Reshaping the Dutch planning system: a learning process? In: Environment and Planning A 35 (4), 705-723.
- Zonneveld, W. (2009): Raumplanung in den Niederlanden. Unsicherheit und Unruhe. In: Geographische Rundschau 61 (1), 43- 49.

Schweden: Region Stockholm

Gliederung

- 1 Verwaltungsaufbau Schwedens
- 2 Die Region Stockholm
- 3 Der geltende Regionalplan aus dem Jahr 2001 (RUF 2001)
- 4 Der künftige Regionalplan (RUF 2010)
- 5 Fazit

Literatur

1 Verwaltungsaufbau Schwedens

Schweden ist in 21 staatliche Verwaltungsbezirke (*Län*) gegliedert. Für jeden dieser Verwaltungsbezirke besteht eine staatliche Bündelungsbehörde (Länsstyrelsen), die in ihrer Funktion den deutschen Bezirksregierungen vergleichbar ist.

Die kommunale Selbstverwaltung wird auf zwei Ebenen ausgeübt, nämlich auf der primärkommunalen Ebene durch 290 Kommunen und auf übergemeindlicher Ebene durch 20 sekundärkommunale Körperschaften, deren räumlicher Zuständigkeitsbereich weitestgehend deckungsgleich ist mit den staatlichen Bezirken. Für die Insel Gotland werden die Aufgaben des Landsting durch die Kommunen wahrgenommen:

- In 18 Fällen handelt es sich bei den sekundärkommunalen Körperschaften um das *Landsting*. Die *Landsting* haben als wichtigste Aufgaben das Gesundheits- und Krankenhauswesen sowie – gemeinsam mit den Kommunen – den öffentlichen Personennahverkehr. Darüber hinaus nehmen die *Landsting* in unterschiedlichem Umfang weitere Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Ausbildung, Tourismus und Regionalentwicklung wahr.
- In zwei Fällen wurden auf der sekundärkommunalen Ebene förmliche Regionen etabliert. Hierbei handelt es sich um Skåne und Västra Götaland. Sie nehmen neben den normalen *Landsting*-Aufgaben erweiterte Aufgaben im Bereich der Regionalentwicklung wahr.

Die Regionen Skåne und Västra Götaland wurden eingerichtet, um neue regionale Verwaltungsstrukturen zu erproben, und sind Ausdruck einer in Schweden seit Jahren geführten Diskussion über die Reform der regionalen Verwaltungsebene. Unbestritten ist, dass diese Ebene hohe Bedeutung hat und unverzichtbar ist. Tendenziell zielen die aktuellen Debatten in Richtung größerer Regionen, ohne jedoch schon politische Entscheidungsreife erlangt zu haben.

Abb. 1: Schwedische Regionen (Län)



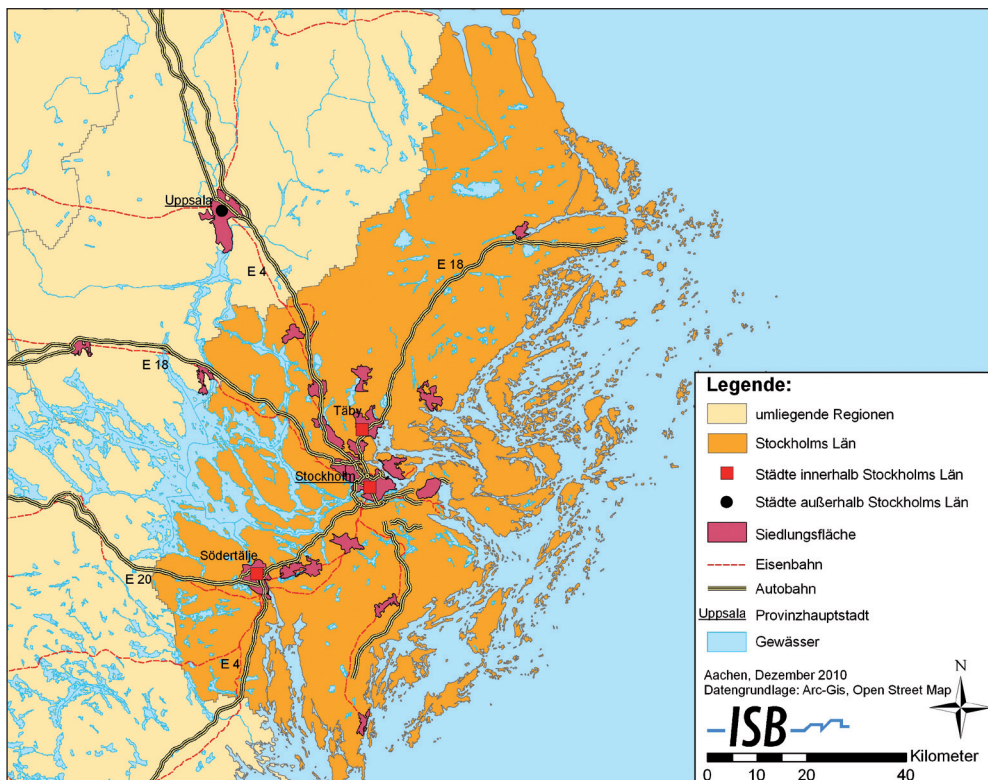
Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

2 Die Region Stockholm

Die im Folgenden näher betrachtete Region Stockholm umfasst den staatlichen Verwaltungsbezirk Stockholm (*Stockholms Län*), für den als kommunale Institution *Stockholm Läns Landsting* (SLL) besteht. In dieser Region leben auf 6.500 km² Fläche 1,9 Millionen Menschen. Zur Region gehören 26 Gemeinden einschließlich der Stadt Stockholm. SLL nimmt die genannten Aufgaben wie die anderen *Landsting* war, zusätzlich wird hier jedoch eine förmliche Regionalplanung betrieben.

Die Regionalplanung hat in der Region Stockholm eine lange Tradition. Nachdem es bereits im Jahr 1936 einen ersten Anlauf zur Regionalplanung gegeben hatte, wurde nach dem 2. Weltkrieg ein neues Bau- und Planungsrecht geschaffen, auf dessen Grundlage die Regierung für den Raum Stockholm eine Regionalplanung verfügte. Seit 1952 wird eine kontinuierliche Regionalplanung betrieben, anfangs in der Trägerschaft von Kommunalverbänden, seit 1971 in der Trägerschaft des damals durch Integration der Stadt Stockholm in das *Landsting* gebildeten SLL. Im Gegensatz zu anderen schwedischen Regionen, wo es Ansätze zu einer stark informellen Regionalplanung gab, zeichnet sich die Region Stockholm durch eine kontinuierliche und förmliche Regionalplanung aus. Während das Planungs- und Baugesetz grundsätzlich für alle Regionen die Möglichkeit zur Regionalplanung eröffnet, erfolgt die Regionalplanung in der Region Stockholm auf der Grundlage zusätzlicher spezieller Vorschriften. Der erste Regionalplan für die Region Stockholm wurde 1958 verabschiedet, seitdem wurden fünf weitere Regionalpläne aufgestellt. Derzeit geltend ist der Regionalplan aus dem Jahr 2001, aktuell steht das Aufstellungsverfahren für den siebten Regionalplan kurz vor dem Abschluss (siehe unten).

Abb. 2: Stockholm Län



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Basis für die Regionalplanung in der Region Stockholm ist das „Stockholm-Planungsgesetz“ aus dem Jahr 1970. Darin wurde die Gründung des SLL mit den Aufgaben Gesundheit, Kultur, Behindertenhilfe und regionaler öffentlicher Transport sowie als freiwillige Aufgabe die regionale Planung festgelegt, wovon die Region Gebrauch gemacht hat. Entscheidungsgremium ist die Regionalversammlung, deren 149 Mitglieder in direkter Wahl von den Einwohnern bestimmt werden. Die Anzahl der Mandate je Kommune richtet sich nach der Einwohnerzahl. Die Regionalversammlung hat einen verwaltungsleitenden Vorstand, bestehend aus sieben Personen, in dem auch mehrere Bürgermeister vertreten sind. Durch die Verzahnung von Planung und direkten Zuständigkeiten für wichtige Infrastrukturen (Gesundheitswesen, öffentlicher Transport) kann die Region auch die Umsetzung der Regionalplanung durch Investitionen an gewünschten bzw. durch unterlassene Investitionen an unerwünschten Stellen befördern, was auch praktiziert wird.

Dem SLL stehen Anteile der Einkommenssteuer, die in Schweden von den beiden kommunalen Ebenen erhoben und in ihrer Höhe selbst festgesetzt werden kann, als Finanzierungsinstrument zur Verfügung. Die Mittel werden zu etwa 80 % für das Gesundheitswesen und die Behindertenhilfe und zu 15 % für den öffentlichen Verkehr (Betriebskostenzuschüsse, Kostendeckungsgrad rund 50 %) verwendet. 5 % des Budgets stehen für Investitionen zur Verfügung.

3 Der geltende Regionalplan aus dem Jahr 2001 (RUFS 2001)

Seit November 2002 ist der Regionalplan 2001 in Kraft, der die Bezeichnung „Regionaler Entwicklungsplan für die Region Stockholm 2001“ (schwedische Abkürzung: RUFS 2001) trägt. Ausgangspunkt für den RUFS 2001 ist ein erwartetes Siedlungswachstum in den nächsten drei Jahrzehnten, das hohe Anforderungen an Planung und Ausbau von Wohnungen, Bildungseinrichtungen und Infrastruktur stellt. Stärker als in früheren Regionalplänen wird die strategische Komponente des Regionalplans betont, wobei als übergeordnete Vision eine langfristig nachhaltige Entwicklung mit einem sozialen und ökologischen Gleichgewicht formuliert wird. Daraus werden als grundlegende Ziele für die Regionalentwicklung abgeleitet:

- Internationale Konkurrenzfähigkeit
- Gute und gleichartige Lebensbedingungen
- Langfristig nachhaltiges Lebensumfeld

Für die Veränderungs- und Entwicklungsaktivitäten der Region stehen fünf Strategien im Zentrum, die im Planungsprozess entstanden sind und die Unterstützung der regionalen Akteure gefunden haben:

- Ausweitung der regionalen Kapazitäten
- Schaffung attraktiver Kerne und eines starken Innovationsmilieus
- Erweiterung und Zusammenhalt der Region

- Entwicklung eines effektiven Systems und effektiver Strukturen
- Internationalisierung der Region

Der Plan beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Formulierung von Strategien und Zielen, sondern enthält auch räumlich konkrete Festlegungen für die Raum- und Siedlungsstruktur, deren wichtigste nachfolgend kurz vorgestellt werden sollen:

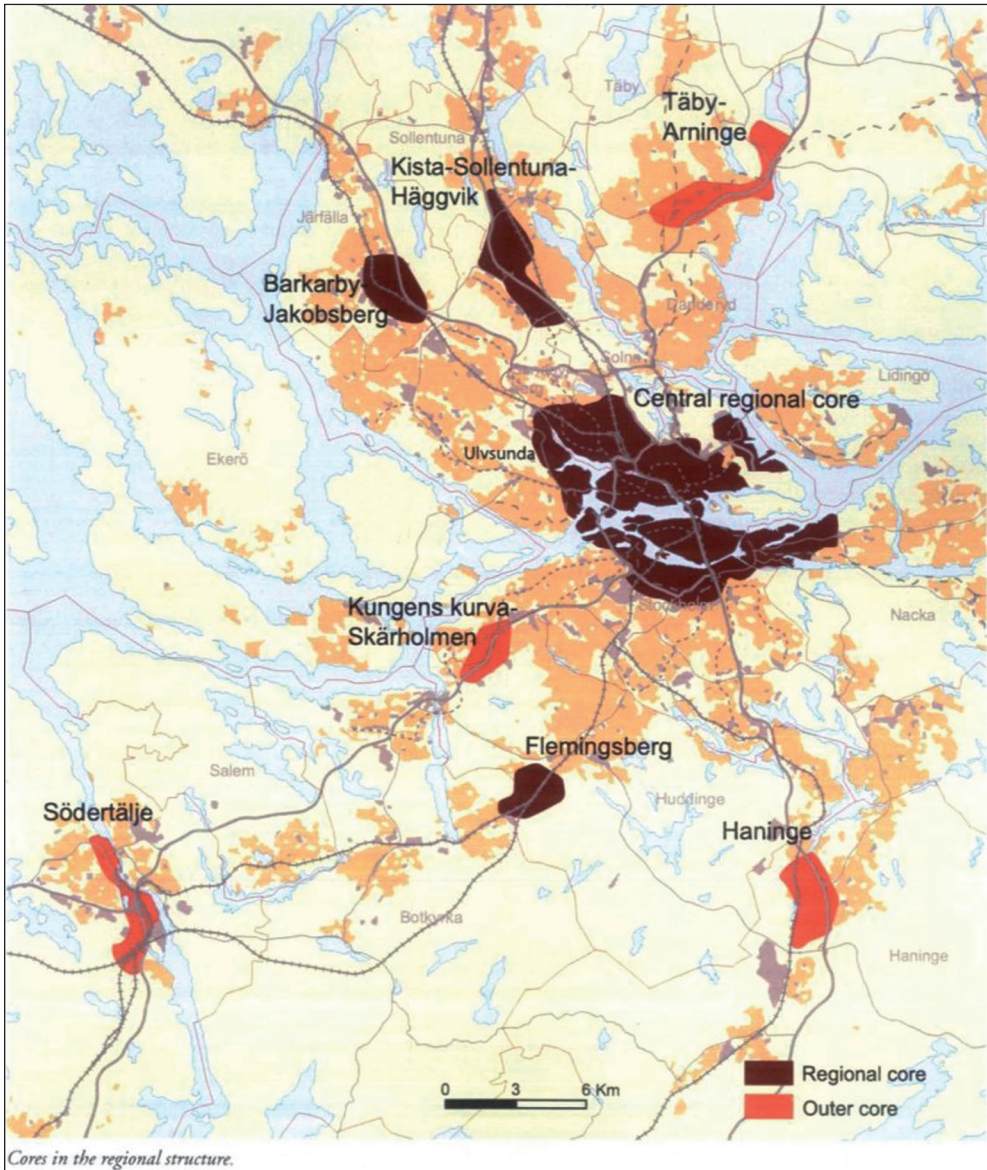
- *Siedlungsstruktur*: Elemente der sternförmigen Siedlungsstruktur sind der starke regionale Kern und die von diesem ausgehenden Kommunikationsachsen. Die Region ist bezüglich der Arbeitsplätze und der höheren Ausbildungs- und Kulturreinrichtungen traditionell stark monozentrisch geprägt. Das rasche Wachstum erfordert jedoch eine bauliche Entwicklung außerhalb des regionalen Kerns. Um dabei einer Zersiedlung vorzubeugen, soll sich die Bautätigkeit auf sieben regionale Kernbereiche außerhalb des regionalen Kerns und auf die Bereiche an den Kommunikationsachsen konzentrieren. Die sieben äußeren Kernbereiche sollen sich komplementär zur City entwickeln. Leitgedanke dabei ist hohe Transport- und Energieeffizienz, wobei die klassischen Werte der europäischen Stadt (Dichte, Abwechslungsreichtum, öffentliche Räume und städtisches Grün) betont werden.
- *Grüne und blaue Struktur*: Die „grünen“ und „blauen“ Strukturen sollen die Voraussetzungen für Erholung, Wasserversorgung und ein reiches Tier- und Pflanzenleben bis weit in die Nähe des Zentrums ermöglichen. Die regionalen Grünzüge sollen deswegen beachtet werden, wenn Infrastruktur oder Gebäude errichtet werden.
- *Transportsystem*: Das Transportsystem hat sehr hohe Bedeutung, wobei sich in der Region Stockholm ein hoher Ergänzungsbedarf des Verkehrssystems aufgestaut hat. Dies gilt sowohl für das Schienen- wie auch für das Straßennetz. Besondere Bedeutung hat der Öffentliche Personennahverkehr. Beim Schienennetz wird u. a. die Bedeutung eines zweigleisigen Nord-Süd-Tunnels durch das zentrale Stockholm für den Regionalverkehr betont; beim Straßenverkehr steht eine äußere Tangente an erster Stelle, die ebenfalls den nördlichen und südlichen Teil der Region besser verbinden soll.

Diese Festlegungen zur Raum- und Siedlungsstruktur finden sich auch in der stark generalisierten Plankarte im ungefähren Maßstab 1:170.000.

Dort werden bei den flächenhaften Signaturen vor allem ausgewiesen:

- der regionale Kernbereich
- die teilregionalen Stadtkerne
- regionale Siedlungsbereiche mit Ausbaupotenzial
- sonstige regionale Siedlungsbereiche
- regionale Verkehrs- und Gewerbeflächen
- regionale Grünzüge

Abb. 3: Darstellung der Siedlungsschwerpunkte im RUF 2001



Quelle: Stockholms Läns Landsting 2008

Bei den linienhaften Signaturen werden neben vorhandenen Straßen- und Schienenstrecken auch auszubauende oder neu zu schaffende Strecken dargestellt.

Der Regionalplan besitzt zwar keine förmliche Bindungswirkung gegenüber den kommunalen Planungen, doch versteht er sich als gemeinsame Planungsgrundlage der regionalen Akteure, wobei insbesondere auf die während des Planungsprozesses entstandenen gemeinsamen Zielvorstellungen gesetzt wird.

4 Der künftige Regionalplan (RUFs 2010)

Seit rund vier Jahren wird an einem neuen Regionalplan für die Region Stockholm gearbeitet. Der Prozess soll mit dem Beschluss im Jahr 2010 abgeschlossen werden, weswegen er als RUFs 2010 bezeichnet wird. Der RUFs 2010 wurde in einem deutlich kommunikativeren und diskursiveren Prozess entwickelt als der RUFs 2001. Aus den Erfahrungen des Prozesses zur Entstehung des RUFs 2001 haben insbesondere die Kommunen auf den stärkeren Diskurs gedrängt und diesen Wunsch über den Vorstand auch in die Verwaltung hineingetragen. Nach einer vorbereitenden Phase mit Konferenzen und Symposien mit den Kommunen sowie ausgewählten relevanten Interessengruppen – wie z. B. Handelskammer oder Umweltverbänden – zu den Herausforderungen folgte eine Arbeitsphase innerhalb der Verwaltung, aus der ein Entwurf hervorging. Dieser wurde zunächst in kleinen Gruppen sowie Einzelgesprächen mit den Kommunen durchdiskutiert, um deren Akzeptanz zu steigern und sie als Unterstützer und Multiplikatoren für die Weiterverbreitung zu gewinnen. Sodann wurde ein vollständiges Dokument als Entwurf für die Anhörung erstellt, zu der alle Organisationen sowie die breite Öffentlichkeit Stellung nehmen konnten. Im Rahmen dieser Beteiligung gingen rund 250 Stellungnahmen, davon nur zwei von Einzelpersonen, ein.

Zu Beginn des Prozesses wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung der Region Stockholm erarbeitet. Demnach steht die Region vor den Herausforderungen,

- ein Bevölkerungswachstum zu ermöglichen und gleichzeitig die Umwelt der Region und die Gesundheit der Einwohner zu verbessern,
- eine kleine Großstadregion und gleichzeitig international führend zu sein,
- die Geborgenheit in der Region zu vergrößern, während gleichzeitig das Umfeld als unsicherer empfunden wird,
- die Klimaeffekte zu reduzieren und gleichzeitig eine Erreichbarkeit zu entwickeln, die wirtschaftliches Wachstum ermöglicht,
- Kapazitätsengpässe bei gleichzeitig steigender Nachfrage zu bewältigen und
- die Region zu öffnen sowie gleichzeitig Ausschluss und Diskriminierung zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund wurde als Grundlage für die Arbeit am RUFs die Vision entwickelt, Stockholm zur attraktivsten Großstadregion zu entwickeln. Dazu werden vier Ziele für die Regionalentwicklung und sechs zentrale Strategien abgeleitet (siehe Abbildung 4).

Abb. 4: Strategischer Ansatz des RUFs 2010 (Planungsvision – Ziele – Strategien)¹

Quelle: Stockholms Läns Landsting 2008

Wie beim derzeit noch geltenden RUFs 2001 soll im künftigen Plan ein polyzentrisches räumliches Entwicklungsleitbild festgeschrieben werden, das sich insbesondere in der Festlegung regionaler Wachstumskerne abbildet.

Der RUFs 2010 wird von der Region selbst, aber auch von den Kommunen und anderen Beteiligten sowohl als Plan zur Steuerung der Entwicklung als auch als strategisches Instrument für die Entwicklung der Region verstanden. Aus Vision, Zielen und Strategien sind als wichtige regionale Handlungsfelder entwickelt worden: die Stärkung der Biotechnologie, die Schaffung von Innovationsmöglichkeiten durch gewerbliche Ansiedlungsoptionen, die Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Situation durch eine ausreichende Wohnraumversorgung sowie die Entwicklung einer guten Umwelt durch die Ausweisung von Grünzonen.

Als zentrale Erkenntnisse aus dem aktuellen Planungsverfahren zum RUFs 2010 lassen sich folgende Punkte festhalten:

- Von mehreren Seiten, insbesondere der Handelskammer und von größeren Kommunen, wird die Notwendigkeit einer überörtlichen und strategischen Planung gesehen, weil ansonsten große Projekte wie Häfen, Flughäfen, Entsorgungseinrichtungen, Kraftwerke oder Autobahnen nicht durchsetzbar sind. Die Alternative einer staatlich verfügbaren Umsetzung wird nicht befürwortet.

¹ Übersetzung aus dem Schwedischen durch den Verfasser.

- Die Kommunikationsstrategie wurde durchweg begrüßt und als sehr vorteilhaft für die Akzeptanz, aber auch für die Qualität und die Vermittlung der Notwendigkeit dieser Art überörtlicher Planung gesehen.
- Die fehlende Bindungswirkung wird teilweise als Manko angesehen, weil dadurch einzelne Kommunen immer noch überörtliche Projekte hemmen oder sogar verhindern können und die Möglichkeiten der Eindämmung von Fehlentwicklungen eingeschränkt sind. Allerdings wird eine Art „öffentlicher“ Druck als vorteilhaft gegenüber Ausreißern angesehen, weil sich „die Region auf den Plan verständigt hat“.
- Als Folge des ausgeprägten diskursiven und partizipativen Prozesses des RUFS 2010 wird dieser als positiv eingeschätzt, weil er den Kommunen einen Orientierungsrahmen sowie ein Gesamtbild für die Entwicklung der Region vermittelt. Darin finden sich die Kommunen im Wesentlichen wieder.
- Die Planungsregion deckt die heutigen Verflechtungen nicht mehr vollständig ab, sodass sowohl in den inneren Randbereichen als auch im unmittelbaren Umland die Koordinationswirkung als unzulänglich erachtet wird.
- Die Kombination von Planung und direkten Umsetzungsmöglichkeiten in den Bereichen Gesundheitswesen sowie öffentlicher Verkehr wird als positiv angesehen, weil so mindestens eine teilweise Verzahnung von Plan und Umsetzung eröffnet wird.

In dem aufgezeigten Rahmen erfolgt sodann seitens der Kommunen die lokale Planung auf zwei Ebenen, nämlich auf der Ebene der Gesamtplanung mit der Charakteristik eines Flächennutzungsplanes als empfehlender Planung und daraus abgeleitet auf der Ebene der bindenden Bebauungsplanung.

5 Fazit

Als besonders positiv verdient am schwedischen Beispiel festgehalten zu werden, dass hier eine gute Verbindung von Strategie und räumlich konkreten Festlegungen erfolgt ist. Beide stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Der diskursive Prozess der Strategieentwicklung und die intensive Diskussion sind ebenso hervorzuheben wie die starke Bereitschaft, auf partnerschaftlicher Basis Vereinbarungen zwischen den Akteuren der Region herbeizuführen. Darüber hinaus ist die Verbindung mit Umsetzungskompetenzen in den Bereichen, z. B. im ÖPNV oder bei Krankenhäusern, ein guter Ansatzpunkt, der ausgebaut werden könnte.

Trotz der hohen Bereitschaft der Akteure zu informellen Vereinbarungen muss gleichwohl die fehlende planungsrechtliche Verbindlichkeit des Regionalplans kritisch gesehen werden. Dies wird zumindest von denjenigen regionalen Akteuren, die großes Interesse an einer zügigen regionalen Entwicklung haben, ebenso gesehen, während andere darin eine nicht akzeptable Bevormundung der politisch sehr starken Kommunen sehen würden.

Literatur

- Haglund, P. (2009): En process för ett kraftfullt och samordnat regionalt utvecklingsarbete – Ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. RUF 2010. In: Plan 1/2009, 16-22.
- Hede, H. (Hrsg.) (2006): The Stockholm Region – Regional Planning and Development Overview. Regionplane- och trafiknämnden. Stockholm.
- Sannil, B. (1984): Region – kommun – sector: Om att samordna vad som avgränsats. Framsteg och bakslag i Nordens storstäder 1945-83. In: Nordens store byer 1. Stockholm, 4-118.
- Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafikkontoret (2002): Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. = RUF 2001. Stockholm.
- Stockholms Läns Landsting, Regionplane- och trafikkontoret (2008): Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. = RUF 2010 (Samrådsförslag). Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008): Våra kommuner, landsting och regioner. En presentation. Stockholm.
- Wijkmark, B. (1990): Om regionplanering i Stockholm. In: Stad och människa mellan 80-tal och 90-tal (Festschrift für Arne Källsbo). Stockholm, 105-109.

Heinz Konze, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies

Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden

Gliederung

- 1 Einführung: Raumplanung in der Schweiz
 - 1.1 Planungssystem
 - 1.2 Kleinräumige institutionelle Gliederung als Herausforderung für die Regionalentwicklung
 - 1.3 Agglomerationspolitik des Bundes
- 2 Hauptstadtregion Bern
 - 2.1 Planungssystem und -inhalte
 - 2.2 Institutioneller Rahmen
 - 2.3 Fazit
- 3 Metropolregion Zürich
 - 3.1 Der Metropolitanraum Zürich im Städtesystem der Schweiz
 - 3.2 Strategien für den Metropolitanraum Zürich
 - 3.3 Regionalplanung Zürich und Umgebung: RZU als wichtiger Player der strategischen Planung in der Region Zürich
 - 3.4 Zusammenfassung: Ansätze strategischer Regionalplanung/-entwicklung
 - 3.5 Fazit
- 4 Region Graubünden
 - 4.1 Kanton Graubünden und Region Surselva
 - 4.2 Kantonaler Richtplan Graubünden
 - 4.3 Regionaler Richtplan Surselva
 - 4.4 Naturmonument „Ruinaulta“
 - 4.5 Raumkonzept und Masterplan Gotthard als Beispiel für strategische Regionalentwicklung/Regionalplanung
 - 4.6 Fazit
- Literatur

1 Einführung: Raumplanung in der Schweiz

Deutschland und die Schweiz haben zahlreiche Parallelen, was den Staats- und Verwaltungsaufbau und das Planungssystem anbetrifft. Darüber hinaus haben sich auch in der Schweiz in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für die räumliche Planung teilweise erheblich verändert. Das betrifft die gesetzlichen Grundlagen ebenso wie die Strategien, Verfahren und Instrumente der Raumplanung.

Die Aufstellung des Raumkonzeptes Schweiz – vergleichbar mit den Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland – ist Ausdruck für eine stärker strategisch ausgerich-

tete räumliche Planung in der Schweiz. Hierbei haben sich auch im Nachbarland die Prioritäten der Raumentwicklung stärker hin zu den Großstädten und Agglomerationen verschoben. In Reaktion darauf sind in verschiedenen mehr ländlich strukturierten Teilräumen in der Schweiz die Bemühungen forciert worden, sich aufseiten der Raumplanung stärker an den regionalen Potenzialen zu orientieren, strategische Schwerpunkte (Handlungsfelder) einzugrenzen und neue Governance-Formen zu entwickeln sowie auf diesem Hintergrund Leitbilder für die betreffenden Regionen zu erarbeiten.

Diese Zusammenhänge ließen es lohnenswert erscheinen, über den Tellerrand in Richtung Schweiz zu schauen, um die dortigen strategischen Entwicklungen zu analysieren und auf die Regionalplanung in Deutschland übertragbare Erkenntnisse herauszuarbeiten. In Anlehnung an die nationalen Beispiele sind eine metropolitane (Zürich), eine mittelgroße (Bern) und eine ländliche Region (Graubünden) betrachtet worden.

1.1 Planungssystem

Das schweizerische Planungssystem unterscheidet vier Ebenen: Bund, Kanton, Region und Gemeinde. Die Verfassung und das Bundesgesetz (Raumplanungsgesetz) übertragen den Kantonen die Verantwortung für die räumliche Entwicklung. Das kantonale Recht definiert in den größeren Kantonen die Rolle der Region und überträgt ihnen die partnerschaftliche Verantwortung für die räumliche Entwicklung. Die Gemeinden sind die Träger der Region.

Instrumente der Raumplanung auf Bundesebene sind Konzepte und Sachpläne. Im Rahmen eines umfassenden Beteiligungsprozesses wurde unter dem Titel „Raumkonzept Schweiz“ ein neues Leitbild der Raumentwicklung in der Schweiz entwickelt. Vor dem Hintergrund der vom schweizerischen Bundesrat 2001 lancierten Agglomerationspolitik will das Konzept mit einer noch stärkeren Rolle der Zentren und der Zusammenarbeit der Teilräume sowie mit einer neuen Regionalpolitik im Sinne von „Stärken stärken“ eine Aufwertung der räumlichen Planung bewirken (siehe 1.3). Das Raumkonzept Schweiz hat große Ähnlichkeit mit den Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland von 2006. Die Kantone stellen kantonale und die Regionen in den größeren Kantonen regionale Richtpläne auf. Die Instrumente der überörtlichen Ebene sind behördenverbindlich. Die Nutzungspläne der Gemeinden sind für Grundeigentümer verbindlich.

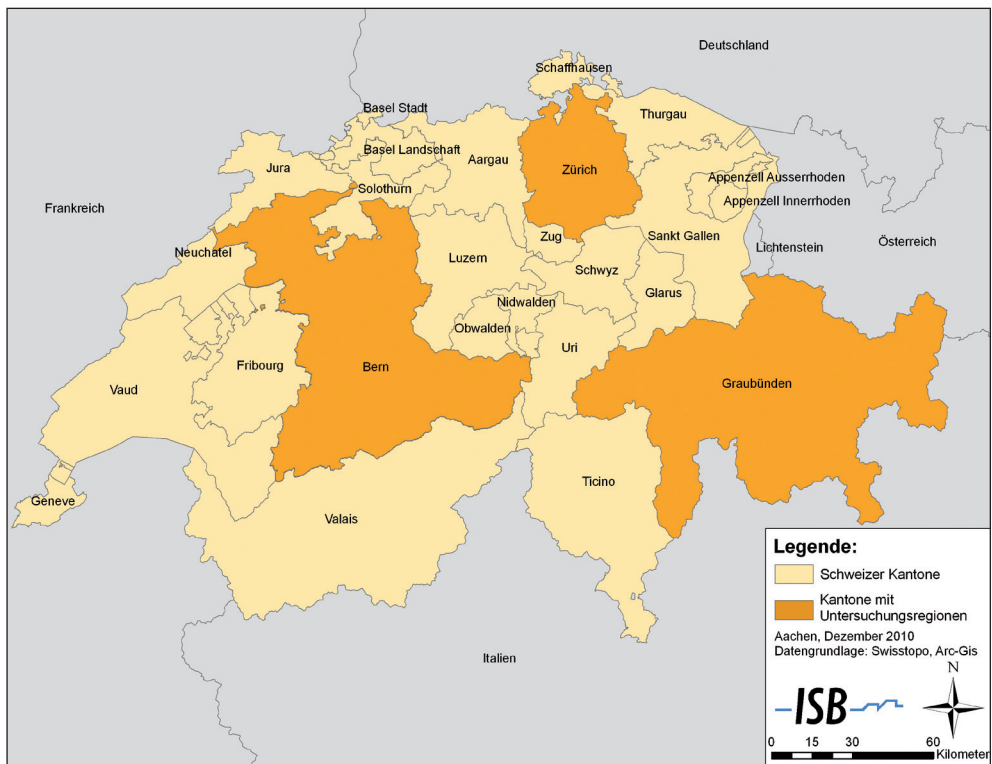
Richtpläne koordinieren die raumwirksamen Belange und Tätigkeiten, zeigen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung auf und sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Allerdings sind Mindestinhalte vorgegeben (z. B. Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung, Verkehrsentwicklung). Weitere Inhalte sollen nach Bedarf aufgenommen werden. Richtplanung definiert keinen „Endzustand“, sondern ist ein laufender Prozess. Bei geänderten Verhältnissen werden Richtpläne – wie in Deutschland auch – ergänzt oder angepasst. Etwa alle zehn Jahre findet eine Gesamtüberarbeitung statt. Wichtig ist die starke Umsetzungsorientierung der Richtpläne. Dafür sind bereits auf der Ebene des Bundes Monitoring- und Controllingansätze entwickelt worden.¹

¹ Siehe ausführlich zur Situation in der Schweiz: ARL; VLP-ASPAN (Hrsg.) (2008).

1.2 Kleinräumige institutionelle Gliederung als Herausforderung für die Regionalentwicklung

Die Schweiz ist durch eine ausgeprägte naturräumliche und soziokulturelle Vielfalt gekennzeichnet. Schon hierdurch wird die große Bedeutung föderaler und direkt-demokratischer Prinzipien der Staatsorganisation verständlich (vgl. Abb. 1). So kann durch die Autonomie der Kantone den räumlichen und kulturellen Besonderheiten zwar umfassend Rechnung getragen werden, gleichzeitig führt dies allerdings – beim Fehlen bundesrechtlicher (Grundsatz-)Regeln – zu einer erheblichen Differenzierung der rechtlichen und raumplanerischen Strukturen in den Teilräumen (Rechtszersplitterung). Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die Raumplanungs- und Baugesetze in ihrem Regelungsumfang deutlich voneinander abweichen: Größere und städtisch geprägte Kantone verfügen über umfangreichere und komplexere Gesetzgebungen als kleinere und ländliche Kantone. Auch die Planungsbegriffe unterscheiden sich. Der gleiche Begriff kann im Nachbarkanton eine abweichende Bedeutung haben (ARL/VLP-ASPAN 2008: 145 f.).

Abb. 1: Schweizer Regionen (Kantone)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

So überrascht es nicht, dass die schweizerischen Regionen und insbesondere die Metropolitanräume durch eine sehr kleinräumige institutionelle Gliederung gekennzeichnet sind. Schon hieran zeigt sich, wie wichtig Ansätze einer übergreifenden, auf Koordination bzw. Integration der Vielzahl öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten gerichteten (strategischen) Planung sind.

Die Metropolregionen der Schweiz sind hinsichtlich Bevölkerungszahl und Beschäftigungspotenzial deutlich kleiner als in den meisten anderen europäischen Ländern – sie sind gewissermaßen „klein, aber fein“. Die globale Leistungsfähigkeit des Landes beruht zu einem wesentlichen Teil auf den derzeit drei Metropolitanräumen Zürich, Basel und Bassin Lémanique (Genf-Lausanne). Hierauf konzentrieren sich die wichtigsten internationalen Funktionen, die der Schweiz einen weltweiten Spitzenplatz in bedeutenden Tätigkeitsfeldern verleihen (z. B. Bankwesen, hoch spezialisierte Dienstleistungen, Recht, internationale Organisationen, Chemie, Ausbildung und Forschung).

1.3 Agglomerationspolitik des Bundes

Anfang des neuen Jahrhunderts ist in der Schweiz das nationale Interesse an den Metropolregionen und ihrer internen wie externen Funktionsfähigkeit deutlich gewachsen. Zunehmend setzte sich die Ansicht durch, dass man für die Regionen, in denen der weitaus größte Teil der Wertschöpfung erwirtschaftet wird, in besonderem Maße Sorge tragen und sie für den internationalen Wettbewerb stärken muss.² Sie müssen in räumlich-organisatorischer Hinsicht gut funktionieren, wenn sie international attraktiv bleiben wollen (gute Wohnlagen, Verkehrsbewältigung, Hochschulen, Naherholung, Governance usw.).

Mit der Genehmigung des Berichts „Agglomerationspolitik des Bundes“ im Dezember 2001 hatte der Bund signalisiert, dass er die Agglomerationsproblematik in den verschiedenen Politikfeldern (z. B. Raumplanung, Verkehr, Sozialpolitik, Ausländer- und Integrationspolitik, Sport, Kultur) künftig stärker berücksichtigen und die Realisierung innovativer Projekte durch eine gezielte Anreizpolitik fördern wird. Zweck des Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Siedlung, war eine verbesserte Koordination und Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung wichtiger Aspekte der Freiraum- und Umweltentwicklung.

² Nach mehr als drei Jahrzehnten ausgleichsorientierter Berggebietspolitik (Abbau der Infrastrukturdefizite in den Berggebieten) trat in der Schweiz am 1. Januar 2008 außerdem eine neue Regionalpolitik (NRP) in Kraft. Sie verfolgt einen konsequent wirtschaftsorientierten Ansatz. Im Mittelpunkt steht die Förderung von Unternehmertum, Innovation und Wertschöpfungssystemen. Die fachlichen Vorstellungen werden auf Bundesebene ausformuliert und in einem achtjährigen Programm niedergelegt, das von den Kantonen in Form kantonaler Umsetzungsprogramme mit einer Laufzeit von vier Jahren konkretisiert wird. Diese bilden die Grundlage für Programmvereinbarungen mit dem Bund. Den Kantonen wird hierbei vom Bund für vier Jahre ein globaler Beitrag zugesichert. Dadurch, dass die Kantone im Unterschied zur bisherigen Praxis (Bund) die Projekte nun in letzter Instanz genehmigen, steigt ihr regionalpolitischer Stellenwert deutlich, gleichzeitig allerdings auch der interkantonale Wettbewerb. Die NRP ist eng abgestimmt mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die zeitgleich in Kraft traten. Die NFA stellt die wichtigste Reform des schweizerischen Föderalismus seit Begründung des Bundesstaats im Jahre 1848 dar (Egger 2008).

Mit seiner Agglomerationspolitik schafft der Bund Anreize für die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit. Die Gemeinwesen innerhalb der Agglomerationen sind aufgefordert, gemeinsame Trägerschaften für die Entwicklung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme aufzubauen und gemeinsam die planerischen Grundlagen für die Auswahl und Finanzierung der prioritären Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Dies führt zur Etablierung einer neuen funktionalen Entscheidungsebene und zur Erprobung einer neuen Form der Regionalplanung (ARL/VLP-ASPAN 2008: 140, 149).

Ziel ist es, die Agglomerationsprobleme in den jeweiligen funktionalen Räumen einer Lösung zuzuführen. Die Agglomerationspolitik liegt zu einem großen Teil in der Zuständigkeit der Städte und Kantone. Der Bund bietet den Kantonen und Städten/Gemeinden vor allem finanzielle Anreize und Unterstützung. Viele Agglomerationen haben bis Ende 2007 dem Bund ein „Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr“ zur Prüfung eingereicht. Darin zeigen sie auf, wie mit inhaltlich und zeitlich koordinierten und priorisierten Maßnahmen die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abgestimmt werden können. Die Agglomerationen organisieren sich zu diesem Zweck in einer bestehenden oder neu zu schaffenden Trägerschaft. Erfahrungen mit den Agglomerationsprogrammen liegen derzeit noch nicht vor. Die ersten Agglomerationsprogramme wurden 2009 vom Bund genehmigt.

2 Hauptstadtregion Bern

Die Gesprächspartner³ vom Kanton Bern (www.jgk.be.ch) und vom Verein Region Bern (www.regionbern.ch) berichteten über die schweizerischen Richtpläne und über die neue Raumordnungspolitik für Regionen als eine breit getragene politische Antwort auf den bisherigen „Perimeter-Salat“ (unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbereiche für verschiedene öffentlich-rechtliche Aufgaben, die oftmals wie auch in Deutschland räumlich und organisatorisch sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich organisiert sind).

2.1 Planungssystem und -inhalte

Betrachtet man die Aufbauorganisationen und die politischen Entscheidungsabläufe, stellt man (wenngleich bei zahlreichen Unterschieden im Detail) in den Grundstrukturen große Ähnlichkeiten mit dem deutschen Planungssystem fest. Neben sehr allgemeinen Aussagen (Grundsätzen) des Bundes (Raumplanungsgesetz von 1979 und Raumplanungsverordnung von 2000 jeweils mit späteren Änderungen) und weitgehend grundsätzlicheren Vorgaben („mehr richtungsweisende Festlegungen (Spielregeln, Grundsätze) als Abstimmungsanweisungen (räumlich konkrete Aussagen)“) auf kantonaler Ebene (Rechtsgrundlage: Baugesetz des Kantons Bern von 1985 mit späteren Änderungen), sind *Regionale Richtpläne* wenigstens in ihrer konkreten räumlichen Umsetzung mit deutschen Regionalplänen eher vergleichbar. Richtpläne sind für die Gemeinden und ihre Siedlungsentwicklung verbindlich. Wie die deutschen Gemeinden mit ihrer kommunalen Bauleitplanung haben sich die schweizerischen Gemeinden mit ihrer

³ Das Interview fand am 11. November 2008 in Bern statt.

Nutzungsplanung an die Zielvorgaben der Richtpläne anzupassen. Der *Regionale Richtplan* für eine Planungsregion (i. S. der Art. 97 f. des Kantonalen BauG) ist insbesondere eine kartografische Konkretisierung des *Kantonalen Richtplanes*. Der *Kantonale Richtplan des Kantons Bern* (<http://www.jgk.be.ch/site/richtplan>) enthält „Leitsätze“, „Hauptziele“, „Strategien“ und „Maßnahmen“. Die Leitsätze, Hauptziele und Strategien sind tendenziell mehr mit den deutschen „Grundsätzen“ vergleichbar. Die „Maßnahmen“ sind da konkreter und eher mit den deutschen Zielen der Raumordnung vergleichbar; im Einzelfall sind sie sogar konkrete Projekte, für die dann meist auch eine besondere staatliche Förderung angeboten wird.

Die Richtpläne auf kantonomer, aber auch auf regionaler Ebene sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Es gibt allerdings Mindestinhalte wie die Siedlungsentwicklung, die Freiraumentwicklung oder die verkehrliche Planung. Der *Kantonale Richtplan* enthält, wie bereits erwähnt, Leitsätze, Hauptziele, Strategien und Maßnahmen; der Regionale Richtplan kann diese Vorgaben konkretisieren und zusätzliche Schwerpunkte setzen.

Im *Kantonalen Richtplan* gibt es z. B. „Einzonungskontingente“ für die Gemeinden, um die Siedlungsentwicklung zu steuern (zu begrenzen), größere Margen für die Zentren („Zentrenselektion“), die künftig – abweichend zur bisherigen Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum – gestärkt werden sollen. In Verbindung damit soll es vermehrt eine „Stärkenförderung“ statt einer „Ausgleichsförderung“ geben. Für die Region Bern (ca. 959.000 Einwohner in 395 Gemeinden) sieht der *Kantonale Richtplan* z. B. Wachstumsvorgaben von bis zu 4 % für „Kernorte“ und geringere Quoten für die übrigen Siedlungsbereiche (u. a. „Streusiedlungsgebiete“) vor.

Der *Regionale Richtplan* (z. B. für den Bereich des Vereins Region Bern: <http://www.regionbern.ch/de/inhalte/taetigkeit/raumentwicklung/richtplan.php>) konkretisiert diese Vorgaben etwa durch die räumliche Festlegung von Einzonungen für Wohn- und Arbeitsgebiete. Darüber hinaus können neben den räumlichen Planungsvorgaben auch strategische – d. h. entwicklungspolitische – Zielaussagen bis einschließlich ihrer Umsetzung enthalten sein.

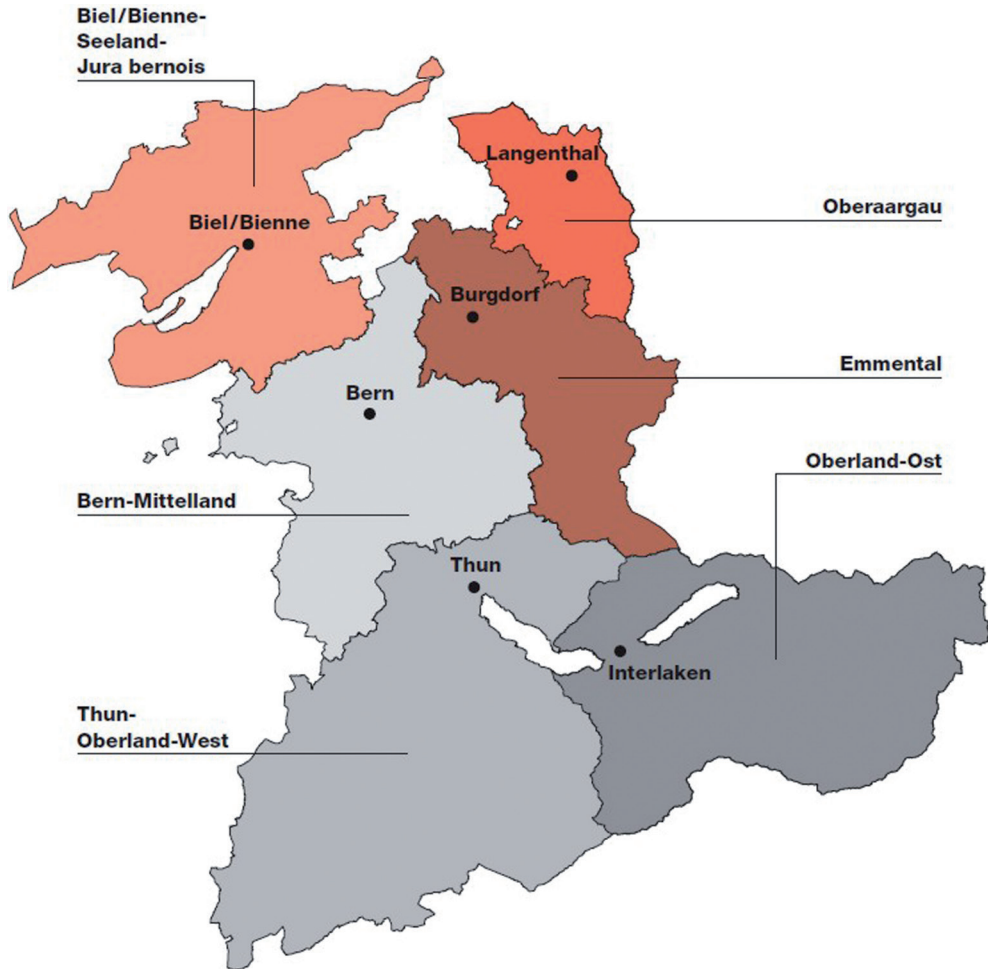
Der *Kantonale Richtplan* enthält „auf das Wesentliche beschränkte“, insbesondere „prozessuale“ Ziele. Beispielsweise soll eine „lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit“ gefördert werden. Die Wirkung der Ziele soll periodisch mit einem Controlling überprüft werden. Der *Regionale Richtplan* und die Umsetzung der Aufgaben- und Finanzierungsplanung werden so auf die „Richtlinien“ der Regierungspolitik abgestimmt. Der *Kantonale Richtplan* wird von den Vertretern des Kantons als „Rollender Prozess“ verstanden und bezeichnet. Er soll alle zwei Jahre überprüft und ggf. fortgeschrieben werden. Alle vier Jahre soll im Großen Rat (Kantonalparlament) über die Ergebnisse des im *Kantonalen Richtplan* vorgegebenen Wirkungscontrollings berichtet werden.

2.2 Institutioneller Rahmen

Durch die zahlreichen Kompetenzüberlagerungen der unterschiedlichen Institutionen wurden in der Vergangenheit notwendige Kooperationen oftmals behindert. Aufgrund dieses „aufgestauten Leidensdrucks“ kam es auf Initiative des Kantons unter Beteiligung

der Gemeinden am 17.06.2007 zu einer Verfassungsänderung und Verwaltungsreform und im gleichen Zuge zu einer Gebietsreform auf Amtsbezirksebene (vergleichbar deutschen Kreisen); die Zahl der Regierungsstatthalterämter im Kanton Bern wurde von 26 auf 10 reduziert. Die räumliche Konsolidierung der Verwaltungs-Zuständigkeitsgrenzen fand bei den Gemeinden nahezu einhellige Zustimmung (99 von 101 Gemeinden). Bei der dafür durchgeführten Volksbefragung wurde die Reform mit rd. 80 % Ja-Stimmen der abgegebenen Stimmen gebilligt.

Abb. 2: Gebiete der Regionalkonferenzen im Kanton Bern



Quelle: Botschaft des großen Rates des Kantons Bern

Letztlich muss aber gesagt werden, dass diese Entwicklung durch die Bundesregierung mit dem Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ bereits im Dezember 2001

angestoßen wurde. Sie erklärte „Agglomerationsprogramme“ in den Regionen zur Voraussetzung zum Erhalt von Bundesfördermitteln. Diese Politikgestaltung wurde, wie beschrieben, von den Kantonen aufgegriffen und z. T. ergänzt. Im Kanton Bern sollen die regionalen Kräfte über die „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)“ und die neu geschaffene „Regionalkonferenz“ als öffentlich-rechtliche Körperschaft für sechs vom Regierungsrat festgelegte Gebiete (Abb. 2) gebündelt werden – eines davon wäre die Region Bern-Mittelland. Organe der „Regionalkonferenzen“ (Abb. 3) werden die Regionalversammlung, die Geschäftsleitung, die Kommissionen und die Geschäftsstelle sein. Die vom Volk gewählten Gemeindepräsidenten werden Mitglieder der „Regionalkonferenz“ sein. Die Mitgliedschaft der Kommunen ist freiwillig. Die Gemeinden werden bei einem Quorum von 20% ein Recht für Behördeninitiativen besitzen; mit einem Anteil von 5% (2%) sollen die Stimmberechtigten Volksbefragungen (Initiativen) in die Regionalversammlung der „Regionalkonferenz“ einbringen können. Aufgaben der „Regionalkonferenz“ sollen die verkehrliche Planung, die Regionalplanung, die Kultur- und Regionalpolitik sein (siehe www.jgk.be.ch).

Für die regionalen Aufgaben gibt es bislang als Ebene zwischen den Gemeinden und dem Kanton die Region als einen freiwilligen Gemeindeverbund, (zumeist) in der Form eines Vereins geschaffen. Im Kanton Bern gab es fünf Planungsregionen. In der Region Bern-Mittelland war es der „Verein-Region Bern“.

Abb. 3: Organisationsstruktur der Regionalkonferenzen



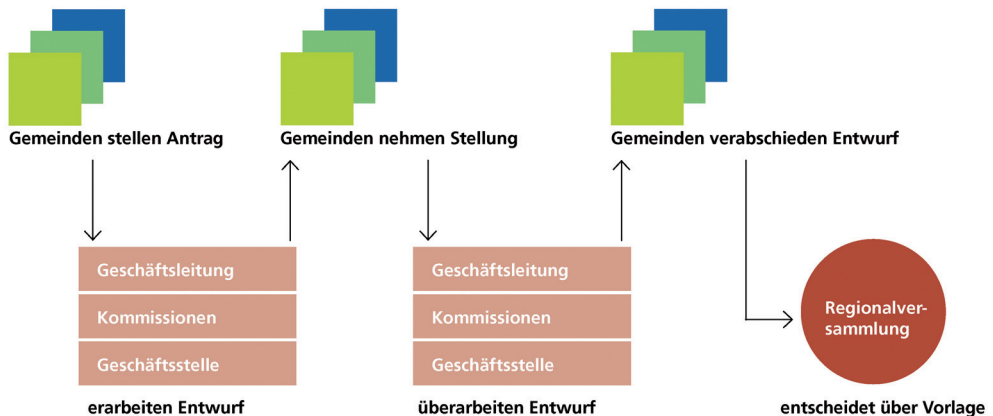
Quelle: Kanton Bern: Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Hrsg.: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Oktober 2006

Der Verein verfügte über eine Vereinsversammlung mit einem Vereinspräsidenten, einem Vorstand und einer Geschäftsleitung mit Geschäftsstelle. Die Mitglieder der Vereinsversammlung waren Delegierte der Mitgliedsgemeinden. In der Region um Bern

gehörten dem „Verein Region Bern“ (gegründet 1995) zum 01.01.2008 47 Gemeinden auf 485 km² Fläche mit rund 322.400 Einwohnern (2008) an. Die Regionen erstellten die *Regionalen Richtpläne* mit sachlichen *Teilrichtplänen* z.B. für Einzelhandels- und Freizeitzentren, für Erholungsräume, für die Kiesversorgung und die Siedlungsentwicklung. Sie konnten aber auch weitere ortsübergreifende Aufgaben haben, wie z. B. verkehrliche Planungen, Ver- und Entsorgung, Energie und Umwelt, Standards in der Sozialhilfe, Zusammenarbeit im Asylwesen, bei „familienergänzenden“ Angeboten und in der Kultur, bei förderpolitischen Aufgaben, schließlich im interkommunalen Wissens- und Erfahrungsaustausch und letztlich in der „Wirtschaftsförderung Region Bern“. Die Regionen entschieden selbst über den Umfang der Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben.

Unter dem Projektnamen „Bernplus – Stadt und Land gemeinsam“ hat der Verein mit weiteren Partnern das kantonale Ziel der regionalen Zusammenarbeit in der Region so aufgegriffen, dass er mit einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation die Funktion der neuen „Regionalkonferenzen“ vorbereiten konnte. Durch die zwischenzeitliche Volksbefragung ist abschließend entschieden worden, dass die regionalen Zuständigkeiten künftig nicht bei dem VRB, sondern bei der Regionalkonferenz (Abb. 4) liegen werden.

Abb. 4: Funktionsweise der Regionalkonferenz Bern-Mittelland



Quelle: Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Verbindet nach innen, stärkt nach außen, Hrsg.: Bernplus – Stadt und Land gemeinsam, c/o VRB Verein Region Bern, Bern, November 2007

Dazu gehören die Aufgaben Verkehr, Raumplanung, Kultur- und Regionalpolitik sowie die Mitwirkung bei der Verwirklichung konkreter Maßnahmen des regionalen Förderprogramms. Die Gemeinden können die „Regionalkonferenz“ mit weiteren überörtlichen Aufgaben wie Wirtschaftsförderung, Sozialarbeit oder Sportstättenplanung beauftragen. Am 17.05.2009 haben die Stimmberechtigten im Rahmen einer Urabstimmung mit 81% der „Regionalkonferenz“ zugestimmt. Seit dem 01. Januar 2010 ist der VRB in die neu geschaffene „Regionalkonferenz Bern-Mittelland“ einschließlich Verwaltung aufgegangen; seine Tätigkeiten sollen von der Regionalkonferenz übernommen werden (siehe www.regionbernplus.ch oder www.bernmittelland.ch).

2.3 Fazit

Es wird abzuwarten sein, wie sich die verordnete neue regionale Zusammenarbeit bei den verschiedenen Aufgaben zwischen den augenblicklich zuständigen Institutionen (Kanton, Planungsregion, fachliche Konferenzen und Gemeinden) nach Einführung der „Regionalkonferenzen“ entwickeln wird. Vielleicht ist der „Perimeter-Salat“ auch nur aufwendig „umgerührt“ worden?!

Der im 1. Absatz des Abschnitts „Ausblick“ im Kapitel „Das Wichtigste in Kürze“ des Raumplanungsberichtes 2006 des Regierungsrats an den Großen Rat formulierte Anspruch bleibt bestehen: „Der Einbezug der räumlichen Zielsetzungen in strategische Planungen und Projekte des Kantons wird auch in Zukunft entscheidend sein. Die Abstimmung zwischen politischer Planung, Aufgaben- und Finanzplanung sowie *Richtplan* hat in den letzten vier Jahren Fortschritte gemacht. Der Regierungsrat betont die Bedeutung dieser Abstimmung über fachliche und räumliche Grenzen hinweg und unterstützt die entsprechende Zusammenarbeit.“

„Der Richtplan dient dem Regierungsrat als strategisches Führungsinstrument der Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons Bern.“ (Kantonaler Richtplan des Kantons Bern: 9)

3 Metropolregion Zürich

3.1 Der Metropolitanraum Zürich im Städtesystem der Schweiz

Mit ca. 2 Mio. Einwohnern ragt der Metropolitanraum Zürich⁴ aus den übrigen Stadtregionen der Schweiz nicht nur größenmäßig, sondern ebenso als Cluster hoch- und höchstwertiger metropolitaner Funktionen heraus. Auch im europäischen Städtesystem ist der Metropolraum Zürich aufgrund seiner funktionalen Vielfalt und Wertigkeit besser positioniert, als es von seiner Bevölkerungsgröße her zu erwarten wäre. Er gehört zu den „European Engines“ und befindet sich von daher auf gleicher Stufe wie beispielsweise Berlin, Frankfurt am Main, München, Wien, Mailand, Brüssel oder Amsterdam.

3.2 Strategien für den Metropolitanraum Zürich

Im Raumkonzept Schweiz werden als generelle zentrale Herausforderungen für die künftige Entwicklung des Metropolitanraumes Zürich genannt (Rumley 2008: 40):

- Bereitstellung ausreichender Flächen für die hohe regionale Entwicklungsdynamik und die daraus resultierenden Raumansprüche
- Erhaltung der außerordentlichen Qualitäten des Siedlungsraums und der Landschaft

⁴ Zu dem Kernbereich des Metropolitanraumes Zürich gehören die Agglomerationen des Kantons Zürich; er dehnt sich bis Aarau, Schaffhausen, Wil, Rapperswil-Jona und Luzern aus und umfasst acht Kantone sowie über 200 Gemeinden mit mehr als 2 Mio. Einwohnern (knapp 30% der Wohnbevölkerung der Schweiz). In den rund 1 Mio. Arbeitsplätzen (knapp ein Drittel der Arbeitsplätze der Schweiz) werden 33% des schweizerischen BIP erwirtschaftet (Rumley 2008: 40).

- Beachtung (gemeint ist wohl eher die Begrenzung) der intraregionalen sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte
- Überwindung der – bereits genannten – sehr kleinräumigen institutionellen Gliederung durch eine verbesserte und stärker institutionalisierte Zusammenarbeit innerhalb der Region (Bündelung der Kräfte)

Darüber hinaus werden sieben (Teil-)Strategien aufgeführt. Sie reichen von einer (1) Stärkung der Wissensökonomie,⁵ einer (2) Sicherung der Funktionsfähigkeit und Attraktivität des Flughafens Zürich-Kloten sowie einer (3) Verbesserung der Einbindung von Zürich ins europäische Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV-Netz) über den (4) Ausbau des S-Bahn-Systems im Sinne einer konzentrierten Siedlungsentwicklung und die (5) Erhaltung der Landschaftsqualität bis hin zum (6) gezielten Ausbau metropolitaner Entwicklungsschwerpunkte (Dreieck Limmattal/Zürich West, Nord/Glattal, Raum Winterthur) und zur (7) Stärkung der Metropolitan Governance durch Weiterentwicklung und Ausbau der „Metropolitankonferenz Zürich“ (ebd.: 41).

3.3 Regionalplanung Zürich und Umgebung: RZU als wichtiger Player der strategischen Planung in der Region Zürich

3.3.1 Institution

Die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) ist ein Dachverband nach §12 des Planungs- und Baugesetzes, zu dem sich die Stadt Zürich, die sechs angrenzenden Planungsregionen (Zürcher Planungsgruppen) und der Kanton Zürich zusammengeschlossen haben.⁶ Sie besteht seit 1958 als politisch unabhängiger Verein nach Art. 60 ff. ZGB mit Sitz in Zürich. Das RZU-Gebiet umfasst die Stadt Zürich und die 69 Gemeinden der Regionen Furtal, Glattal, Knonaueramt, Limmattal, Pfannenstil und Zimmerberg mit insgesamt ca. 850.000 Einwohnern und 570.000 Beschäftigten. Damit wird ein Gebiet von 695 km² bzw. rund 40 % der Fläche des Kantons Zürich abgedeckt (Abb. 5).

Die Non-Profit-Organisation RZU ist stark auf strategischer Ebene tätig und führt Projekte durch, die im Gesamtinteresse der beteiligten Planungsregionen liegen. Darüber hinaus unterstützt sie die Raumplanungstätigkeit ihrer Mitglieder und fördert ihre Koordination. Die RZU ist in zahlreiche wichtige Planungs- und Entwicklungsprozesse in der Region Zürich eingebunden. Sie gibt Anstöße für die Bearbeitung regional bedeutsamer Fragestellungen, übernimmt die Durchführung von (Vor-)Studien und Projekten, legt Entwürfe für Programme und Pläne vor und moderiert regionale Planungs- und Beteiligungsprozesse (Kurze Geschichte der RZU 2008a).

⁵ Zum Beispiel Schaffung attraktiver Lebensbedingungen für hochqualifizierte Beschäftigte, stärkere Vernetzung der Forschungspotenziale, Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft, Aufbau einer Kongress-Drehscheibe.

⁶ Das Interview fand am 12. November 2008 in Zürich statt.

Abb. 5: Das RZU-Gebiet und seine sieben Planungsregionen



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen nach RZU 2008c: 8

3.3.2 Ausgewählte Aktivitäten im Bereich der strategischen Regionalentwicklung

Agglomerationspolitik

Wie bereits erläutert, lancierte der Schweizer Bundesrat im Jahre 2001 seine Agglomerationspolitik und erklärte darin die Schaffung von Anreizen für eine verbesserte Kooperation in den Agglomerationsräumen (Metropolitan Governance) zu einer seiner fünf Prioritäten. Insbesondere zwei Projekte wurden als Modellvorhaben der Agglomerationspolitik des Bundes gestartet: Die „Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen“ und das „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“ mit seiner Fortsetzung, der „Plattform Raumentwicklung Zürich und Umgebung“. Der Bund beteiligte sich an der Finanzierung der Modellvorhaben und ist in der Projektleitung vertreten (ebd.: 50).

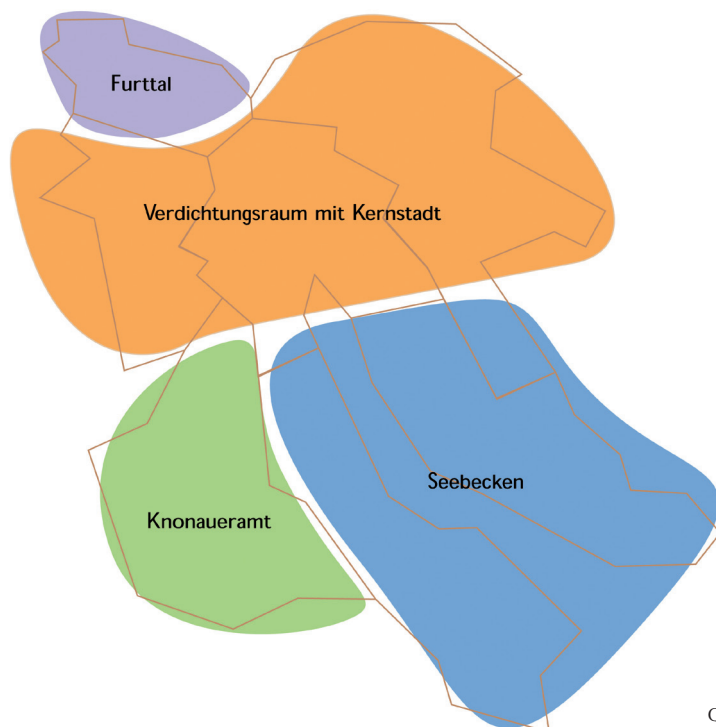
Modellvorhaben „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“ als Vorläufer für das Raumentwicklungsleitbild der RZU

Von 2003 bis 2005 führte die RZU das Modellvorhaben „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“ durch. Ziel war die Erarbeitung konzeptioneller Vorstellungen für eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr. In einem umfassenden Beteiligungsprozess, an dem über 80 Vertreter/-innen des Kantons, der Stadt Zürich und der Umlandregionen mitwirkten, wurde die Zusammenarbeit unter den Planungsträgern im RZU-Gebiet vertieft. Es galt, die verschiedenen Vorstellungen der Planungsträger zum Lebensraum und zu den zahlreichen Vorhaben im Bereich Siedlung und Verkehr zusammenzuführen. Voraussetzung hierfür war die Schaffung einer gemeinsamen Ziel-sicht zur Erhaltung und Stärkung der Lebensqualität in der Region Zürich (ebd.: 50 f.).

Raumentwicklungsleitbild 2005

Das Raumentwicklungsleitbild (REL) stellte die grundsätzlichen Ziel- und Entwicklungsvorstellungen für das Gebiet der RZU dar. Die Teilnehmer/-innen an den Konferenzen billigten das REL im Sinne einer Empfehlung an die Planungsverantwortlichen. Es sollte als Grundlage für die Planungen auf allen Stufen dienen und wurde als denkbarer Ausgangspunkt eines umfassenden Raumentwicklungskonzepts für den gesamten Metropolitanraum Zürich angesehen (RZU 2005: 3).

Abb. 6: Teilräume des RZU-Gebiets im RZU-Raumentwicklungsleitbild 2005



Quelle: RZU 2005: 6

Nach einer Skizzierung der Ausgangslage werden Prinzipien der Raumentwicklung formuliert (Nachhaltigkeit; Stärken stärken; Entwicklung, wo Entwicklung ist; kurze Wege), die einen Beitrag zur langfristigen Sicherung der herausragenden Qualitäten der Region Zürich als Lebens- und Wirtschaftsraum leisten sollen (ebd.: 5). In einem weiteren Schritt werden Zielvorstellungen für das RZU-Gebiet entwickelt und teilraum-spezifisch konkretisiert.

Insgesamt zeichnet sich das REL durch ein klares Bekenntnis zur Region Zürich als „Motor der Schweiz“ aus. Mit Zielvorstellungen für das zukünftige Wachstum der Bevölkerung um 11 % und der Arbeitsplätze um 22 % bis zum Jahre 2025 wird eine recht dynamische Entwicklung der Gesamtregion unterstellt, die allerdings in den bisherigen Trends durchaus angelegt ist. Das zentrale Teilgebiet „Verdichtungsraum mit Kernstadt“ zeichnet sich durch seine hohe Vielfalt, Dichte und Mischung als urbaner Raum aus (Abb. 6). Die Kernstadt ist dabei als wirtschaftliches, gesellschaftliches und kulturelles Zentrum die Imageträgerin und Bildprägerin des Großraumes Zürich („Fenster zur Welt“; ebd.: 8). Gerade der Verdichtungsraum ist durch eine sehr dynamische Arbeitsplatz-, aber auch Einwohnerentwicklung gekennzeichnet, die von der Kernstadt aus im Zuge von Prozessen der Einwohner- und Arbeitsplatzsuburbanisierung zunehmend auf die angrenzenden Regionen übergreift.

Inhaltliche Weiterentwicklung des Raumentwicklungsleitbilds: Leitbild Landschaft

In Anlehnung an das „Raumentwicklungsleitbild“ zu Siedlung und Verkehr besteht das Leitbild „Landschaft“ im Wesentlichen aus normativen Vorstellungen in Form von sechs Prinzipien (Nachhaltigkeit beachten, Qualitäten verstärken, Landschaftsräume als Räume hervorheben, Grünräume aufwerten, Landschaftssystem schaffen, Erlebbarkeit erhöhen) und elf Zielen. Während das „Raumentwicklungsleitbild“ das Gebiet der RZU aufgrund siedlungs- und verkehrsorientierter Abhängigkeiten in einen „Verdichtungsraum“ und einen „Wohngürtel“ unterteilt, definiert das Leitbild „Landschaft“ anhand geomorphologischer und kultureller Kriterien 16 unterschiedliche Landschaftsräume, für die Ziele der (Kultur-)Landschaftsentwicklung formuliert werden (RZU 2008b: 10-13).

Charta 08

Gewissermaßen als Integral über die verschiedenen Aktivitäten zur strategischen Regionalentwicklung in der Region Zürich ist die „Charta 08“ entstanden (RZU 2008c). Nach einer Skizzierung der (guten) Ausgangslage der Region Zürich (Wirtschafts- und Wissenschaftszentrum der Schweiz, gute Ausstattung mit Humanvermögen und Institutionen im Finanzwesen, hervorragende Lebensqualität usw.) wird das generelle regionalentwicklungspolitische Umfeld anhand von acht globalen Megatrends behandelt, die die zukünftige Entwicklung der Region Zürich beeinflussen. Neben Globalisierung und weltweiter Urbanisierung gehören hierzu Individualismus, Privateigentum, freie Marktwirtschaft und Konsum sowie Nachhaltigkeit und technologische Entwicklung.

Das Feld der möglichen Entwicklungen der Wirtschaft und der Werthaltungen der Gesellschaft in der Region Zürich wird stark vereinfacht in einem zweiachsigen Koordinatensystem dargestellt. Darin werden vier grundsätzlich denkbare, extreme Entwick-

lungsmöglichkeiten abgesteckt und als Szenarien ausformuliert (RZU-Gebiet als Start Up-Region (Singapurisierung), als Nischenregion (Berlinisierung), als Museumsregion (Venezianisierung) und als Boutique (Monacoisierung)). Die Szenarien kombinieren jeweils unterschiedliche Ausprägungen von acht Umfeldfaktoren, die den mehr oder weniger unmittelbaren raumpolitischen Kontext bilden: Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Demografie, Wohnen, Mobilität, Technologie, Ökologie. In allen Bereichen vollziehen sich in der Zukunft grundlegende Veränderungsprozesse und bestehen große Entwicklungspotenziale.

Die in den folgenden Teilen der Charta ausformulierten integrierten Prinzipien (integrierende Nachhaltigkeit, Stärken stärken, Entwicklung, wo Entwicklung ist, kurze Wege) und Ziele zeichnen ein Leitbild für die Raumentwicklung, dessen Zweck es ist, die Lebensqualität in der Region Zürich zu steigern und die räumlichen Voraussetzungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft weiterhin zu verbessern. Innerhalb des „Verdichtungsraums mit Kernstadt“ bestimmt die erwünschte Siedlungsentwicklung, welche Verkehrskapazitäten zu schaffen sind. In diesem Raum sind Erweiterungen des Siedlungsgebiets möglich, falls die vorhandenen Verkehrskapazitäten dies erlauben oder neue Verkehrsträger des öffentlichen Verkehrs angelegt werden. Außerhalb des Verdichtungsraums, im „Wohngürtel“, bestimmen die Kapazitäten der vorhandenen und heute bereits geplanten Verkehrsträger, inwieweit das Potenzial des heute geltenden Siedlungsgebiets ausgeschöpft werden kann. Die Siedlungsentwicklung erfolgt im Rahmen des bestehenden Siedlungsgebiets.

3.4 Zusammenfassung: Ansätze strategischer Regionalplanung/-entwicklung

- (1) Die RZU ist seit 50 Jahren in der Region Zürich im Bereich der regionalen Planung und Entwicklung tätig und hat zahlreiche Erfahrungen im Zuge der Vorbereitung und Durchführung raumrelevanter Projekte gesammelt. Sie führt Vorhaben durch, die im Gesamtinteresse der Region liegen, unterstützt die Raumplanungstätigkeit ihrer Mitglieder und fördert deren Kooperation und Koordination. Die RZU wird ausschließlich durch ihre Mitglieder finanziert. Als Raumplanungsdachverband besitzt sie keine eigenen „Anordnungsbefugnisse“. Vielmehr stellt sie seit ihrer Gründung eine Ergänzung zu den kantonalen, regionalen und kommunalen Planungsträgern dar (Support-Charakter), „um als ‚Multi-level-governance-Institution‘ den Kern der Metropolregion Zürich zu bilden und als institutionelle ‚Klammer‘ ihre Gebietskörperschaften zu umfassen. Sie steht neben und im Vorfeld der hoheitlichen Politik“ (ebd.: 5) bzw. im Schatten der Hierarchie. Es hat den Anschein, dass sie gerade deshalb durchaus Einfluss auf die Regionalentwicklung ausübt.
- (2) Vor dem Hintergrund der Charakteristika des vom Arbeitskreis verwendeten *Basismodells der strategischen Planung* (Fürst, D.: Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“ in diesem Band) kann gesagt werden, dass die RZU seit langem zentraler Impulsgeber, Organisator und (inhaltlicher) Akteur im Rahmen der strategischen Entwicklung der Metropolregion Zürich ist. Besonders wichtige Projekte waren in den letzten Jahren die durch die Agglomerationspolitik

des Bundes angestoßene Erarbeitung des Raumentwicklungsleitbildes 2005 (REL: Koordination von Siedlung und Verkehr) und des ergänzenden Leitbildes Landschaft (LL), die Koordination der drei regionalentwicklungspolitisch zentralen Bereiche Siedlung, Verkehr und Landschaft und – gewissermaßen als Integral über die vorangegangenen Arbeiten – die Vorlage der Charta 08. Diese Projekte erfüllen zwar nicht alle, aber doch zahlreiche wesentliche Anforderungen an eine strategische Regionalentwicklung/-planung:

- a) *Klare Zielorientierung:* Die Projekte gehen von übergeordneten Leitvisionen bzw. Leitvorstellungen aus. Am deutlichsten kommt dies in der Charta 08 zum Ausdruck, die den Untertitel „Grundsätzliche Erklärung einer gemeinsamen Zielsetzung“ trägt. Die Charta schafft mit dem ihr vorangestellten Manifest sowie den integrierten Prinzipien und Zielen den längerfristig gültigen normativen Grundsatzrahmen für die teilträumlich und fachlich differenzierten Entwicklungskonzepte und Umsetzungsprojekte. Zudem kann der RZU-Vorstand seine Tätigkeit hieran strategisch ausrichten. Die Konkretisierung der generellen Leitvorstellungen anhand integrierter Prinzipien und Ziele für die Regionalentwicklung ist stringent und fachlich gut begründet. Ähnliches gilt für das REL 2005 und das LL. Systematische SWOT-Analysen sind hierbei nicht durchgeführt worden. Argumentationen, die im Rahmen entwicklungspolitischer Überlegungen auf die Stärken und Schwächen der Region rekurren, gehören allerdings zum Normalgeschäft.
- b) *Methodik:* Zur Bewertung der Ausgangslage und zur Konkretisierung von Zielen zur Regionalentwicklung hat die RZU in den letzten Jahren breit angelegte Beteiligungsprozesse durchgeführt (REL, LL). Sie bezogen zahlreiche regionale Schlüsselakteure und Planungsträger in einen kollektiven Regionalentwicklungsdiskurs ein. Die hieraus hervorgegangenen Leitbilder sind am Schluss dieser Prozesse im Sinne einer Empfehlung an die Planungsverantwortlichen (Kanton, Regionen, Gemeinden) „gutgeheißen“ und von diesen in vielerlei Hinsicht aufgegriffen worden. Hierbei sind professionelle Moderation und anspruchsvolle Visualisierungstechniken eingesetzt worden.

Die Szenariotechnik fand insbesondere bei der Ausarbeitung der Charta 08 Verwendung. Es werden vier denkbare extreme Entwicklungspfade abgesteckt und als (Kontrast-)Szenarien ausformuliert (Singapurisierung, Berlinisierung, Venezia-nisierung, Monacoisierung). Die Szenarien kombinieren jeweils unterschiedliche Ausprägungen eines Sets von regionalentwicklungspolitisch bedeutsamen Faktoren. Ihre Ergebnisse werden stark vereinfacht und komprimiert in einem zweiachsigen Koordinatensystem dargestellt.

- c) *Verfahren:* Die Konkretisierung der Leitbilder und Entwicklungskonzepte erfolgt über einen mehrstufigen Ansatz. Zunächst wird in den hier vorrangig behandelten Leitbildern (REL, LL, Charta) die Ausgangslage (in der Charta 08 anhand von acht für die künftige Entwicklung der Region Zürich maßgeblichen globalen Megatrends auch das entwicklungspolitische Umfeld) beschrieben, wobei z. T. auch Benchmarks gesetzt werden. Anschließend werden über (integrierende) Prinzipien der Raumentwicklung für die einzelnen Handlungsfelder Zielsysteme abgeleitet, die auf die besonderen Ausgangsbedingungen und Handlungsbedarfe Bezug nehmen.

Die Prinzipien und Ziele für die Raumentwicklung werden für die einzelnen Teilräume des RZU-Gebiets konkretisiert (im REL z. B. Verdichtungsraum mit Kernstadt, im „Wohngürtel“: Furttal, Knonaueramt, Seebecken; im LL Überlagerung von Landschaftsräumen und den Teilräumen des REL; ähnlich in der Charta). Um die zukünftigen intraregionalen Handlungsbedarfe differenzierter beurteilen zu können, werden Ergebnisse von Prognosen zur Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung (2025) für die Stadt Zürich und die sechs umliegenden Regionen verwendet. Damit können Entwicklungsprojekte räumlich konkreter formuliert und umgesetzt werden.

Dies ist in der Region Zürich schon deshalb von besonderer Bedeutung, weil die zukünftige Siedlungsentwicklung vorrangig auf eine Verdichtung „nach innen“, d. h. auf die Einzugsbereiche der Haltestellen des Schienenverkehrs und die höherrangigen Busachsen ausgerichtet werden soll (wie die Dichtemodelle deutscher Großstadtreionen). Abgestimmt auf die örtliche Situation wird hierbei eine qualitativ hochwertige Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt.

- d) *Kontrolle*: Der Kanton Zürich ist die Stelle, die ein kontinuierliches Umsetzungsmonitoring durchführt, und damit die unabhängige Instanz, die die Verwirklichung raumplanerischer Programme und Pläne kontrolliert.
 - e) *Öffentlichkeit*: Der Beteiligung der Öffentlichkeit kommt – wie generell im schweizerischen Staatssystem – in der institutionell zersplitterten Region Zürich große Bedeutung zu. Auf regionaler Ebene sind vor allem die Leitbildentwicklungen zu nennen, aber auch die Beratungen im Rahmen der „Plattform Raumentwicklung Zürich und Umgebung“ sowie der „Metropolitankonferenz“. Wie bereits erwähnt, führt die RZU darüber hinaus im Auftrag der Gemeinden auch kleinräumiger ausgerichtete Beteiligungsprozesse durch, bei denen es vorwiegend um Standortfragen geht. Offensichtlich gehen diese Prozesse auch in der Region Zürich über reine Partizipationsgründe hinaus und es soll außerdem eine Rahmenkulisse bzw. ein äußerer Druck aufgebaut werden, der die handelnden Akteure zusammenhält. Zudem scheint es ein Spezifikum der schweizerischen Diskurskultur zu sein, dass die Ergebnisse breit angelegter Beteiligungsprozesse nach Abschluss der Verfahren eine viel höhere „Gültigkeit“ besitzen als in anderen Ländern.
- (3) *Wirksamkeit der RZU-Aktivitäten*: Wie schon unter b) angedeutet, stellen die Leitbilder (lediglich) rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Planungsverantwortlichen und Entscheidungsträger in der Region dar. Ihre Wirkkraft ergibt sich vor allem aus den positiven Effekten der breiten, z. T. mehrjährigen thematisch fokussierten innerregionalen Kommunikations- und Partizipationsprozesse. Hierzu gehören:
- wachsendes Vertrauen durch kontinuierliche Interaktion und Face-to-face-Kontakte während der Beteiligungsprozesse (Netzwerkeffekte)
 - stärkere Interessenharmonie bei der Beurteilung regionaler Entwicklungsaufgaben
 - Herausbildung und Profilierung einer stärkeren regionalen Identität (gemeinsame Problemsicht, Bewusstseinsbildung usw.)
 - Überzeugungskraft der Argumente (Koordination durch Information).

Im Rahmen der intraregionalen Multi-level-Governance-Hierarchie bestehen besonders enge und eingespielte Kontakte zwischen RZU und den umliegenden Regionen. Sie sind von entscheidender Bedeutung bei der Umsetzung der Ergebnisse von RZU-Projekten (über die regionalen Richtpläne). Gute und unter Umsetzungsaspekten wichtige Kontakte bestehen auch zur kommunalen Ebene. Die RZU führt für die Gemeinden – nie gegen Bezahlung und dadurch umso mehr als quasi neutraler, unabhängiger Akteur (Moderator) – zahlreiche Pilotprojekte und partizipative Verfahren mit „basisdemokratischer“ Beteiligung durch. Hierdurch gewinnt die RZU auch Einfluss auf Entscheidungen, die konkrete Standortfragen und parzellenscharfe Ausweisungen betreffen.

3.5 Fazit

Die Non-Profit-Organisation RZU ist stark auf strategischer Ebene tätig und führt Projekte durch, die im Gesamtinteresse der beteiligten Planungsregionen liegen. Sie steht neben und in dem Vorfeld der hoheitlichen Politik bzw. im Schatten der Hierarchie. Es hat den Anschein, dass sie gerade deshalb durchaus Einfluss auf die Regionalentwicklung ausübt. Die von der RZU im Zuge intensiver Beteiligungsprozesse erarbeiteten Leitbilder stellen (lediglich) rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Planungsverantwortlichen und Entscheidungsträger in der Region dar. Ihre Wirkkraft ergibt sich vor allem aus den positiven Effekten der breiten, z. T. mehrjährigen thematisch fokussierten innerregionalen Kommunikations- und Partizipationsprozesse.

Kaum hoch genug eingeschätzt werden kann der Einfluss der vom Bund lancierten Agglomerationspolitik. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Modellvorhaben haben zu einem nachhaltig wirksamen Motivationsschub und Push für regionale Kooperation und dadurch zu einer – zumindest partiellen – Überwindung der für die Region Zürich besonders charakteristischen kleinräumigen institutionellen Zersplitterung geführt. Im Hinblick auf die Umsetzung ökonomischer Belange, die im Rahmen der Agglomerationspolitik eine zentrale Rolle spielen, ist zu bedenken, dass in der Schweiz – gleichsam als soziokulturelle Determinante – die meisten Politiker, die in Gremien oder bei Beteiligungsprozessen mitwirken, zwei oder sogar mehrere „Hüte tragen“ bzw. Mehrfachfunktionen wahrnehmen: Am Tag full time in der Wirtschaft, abends (ehrenamtlich) in Gremien und Organisationen. Hierdurch erhöht sich der (indirekte) Einfluss der Tätigkeit von Organisationen wie der RZU auf die sozialräumliche und raumwirtschaftliche Entwicklung. Er kann bei bestimmten entwicklungspolitischen und standortbezogenen Fragen durchaus entscheidend sein.

4 Region Graubünden

Die Gesprächspartner⁷ stellten ihre Teilräume vor und berichteten über (a) den kantonalen Richtplan Graubünden (RIP GR 2000), (b) den regionalen Richtplan, die neue Organisationsstruktur und die Anlaufstelle Regionalentwicklung der Region Surselva sowie (c) die strategische Regionalplanung am Beispiel des Raumkonzeptes und Masterplans Gotthard.

⁷ Das Interview fand am 13. November 2008 in Chur statt.

4.1 Kanton Graubünden und Regiun Surselva

Mit 7.105 km² ist Graubünden der größte Kanton der Schweiz und nimmt ca. ein Siebtel der Fläche der Schweiz ein. Der Kanton weist mehr Grenzen zum Ausland als zum Inland auf. In ihm leben rund 187.000 Einwohner (EW) in 207 Gemeinden, von denen 30 weniger als 100 EW haben. Im Rahmen einer „bescheidenen“ Gebietsreform soll die Zahl auf 190 Gemeinden reduziert werden.

Der Kanton Graubünden hat mit Blick auf die Bevölkerung sehr unterschiedlich große Regionen; die größte ist Nordbünden mit rund 70.000 EW, die kleinste Calanca mit lediglich etwa 600 EW. Die Regiun Surselva weist eine Größe von 1.470 km² mit 25.881 EW⁸ auf. Im Durchschnitt leben 18 EW auf jedem km². Flims ist mit 2.549 EW die größte, St. Martin mit 36 EW die kleinste Gemeinde. Die Region leidet unter einem erheblichen Geburtenrückgang. Die Jugend wandert ab (Wissensverlust). Die restliche Bevölkerung konzentriert sich in den Zentren. In den peripheren Räumen bleiben bei schlechten Verkehrsverbindungen die Alten zurück. Kleine und mittlere Gemeinden werden funktionsunfähig. Erhebliche Strukturveränderungen vor allem im Baugewerbe und in der Landwirtschaft haben zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Die Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben gefährdet die Kulturlandschaften. Vergadete (verwilderte) Landschaften erhöhen die Naturgefahren.

Regionen sind im Kanton Graubünden die Regionalverbände als Zusammenschluss von Gemeinden. Sie sind öffentlich-rechtlich organisiert und stellen eine Art Kompetenzzentrum dar. Der Regionalverband Regiun Surselva besteht seit 1977. Ihm sind 45 Gemeinden angeschlossen. Zentrales Organisationselement ist das Regionalparlament. Seit 2005 wird der Verbandspräsident im Rahmen einer Volkswahl bestimmt. Das Regionalparlament hat 25 Mitglieder und Aufgaben von regionaler Bedeutung wahrzunehmen. Hauptaufgaben sind die Regionalplanung, die Regionalentwicklung und weitere Aufgaben, z.B. Ver- und Entsorgung. Regionalplanung hat in Graubünden lange Tradition.

Mit der neuen Regionalpolitik des Bundes fand in den letzten Jahren auch in Graubünden eine Umstrukturierung statt, die noch nicht abgeschlossen ist. Dabei wird auf der Grundlage einer neuen Kantonsverfassung⁹ und des Regionalgesetzes sowie von Mehrjahresprogrammen und Rahmenvereinbarungen mit jeder Region die Regionalplanung neu ausgerichtet. Vorrangig geht es darum, für jede Region ein strategisches Raumprofil zu erstellen, die regionale Richtplanung mit Fokus auf Entwicklungspotenziale weiterzuentwickeln, die kommunalen Planungs- und Projektträger zu unterstützen und Entwicklungsprojekte zu initiieren.

Strategische Absichten des Regionalverbandes für die nächsten Jahre sind deshalb die Herausstreichung der Einzigartigkeit der Region, die Stärkung des Wirtschaftsstandortes, die Steigerung der regionalen Attraktivität und der effiziente Einsatz

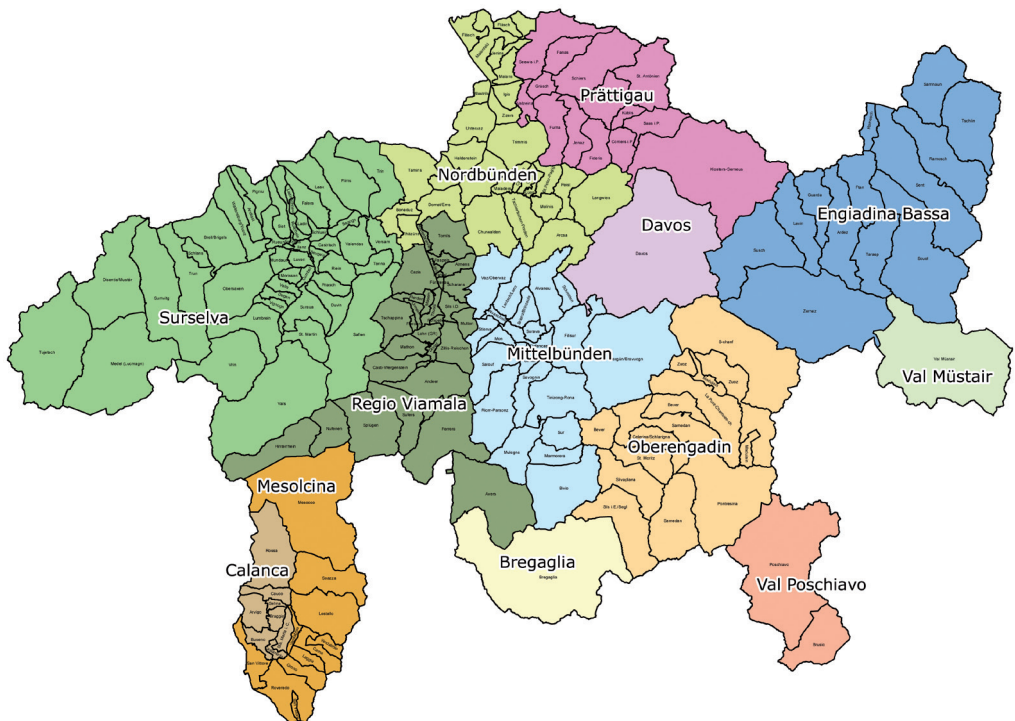
⁸ Stand: Dezember 2006.

⁹ Grundphilosophie des Verfassungsgebers ist, regionale Organisationen und Strukturen zu stärken (Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen (2004).

der Ressourcen. Strategische Stoßrichtungen sind, die neue Anlaufstelle Regionalentwicklung in erster Linie als Ansprechpartner für bestehende und neue Unternehmen zu etablieren, die Tourismusregion Surselva zu vermarkten, neue Informations- und Kommunikationstechnologien zu fördern, die Wertschöpfung der Agrar- und Forstproduktion zu erhöhen, die Öko-Energie zu fördern und dabei die Marktpotenziale für die Abdeckung des Spitzenenergiebedarfs auszuschöpfen und die Positionierung als Bildungsregion zu verbessern.

Die Anlaufstelle Regionalentwicklung wird von den Gesprächspartnern als besonders wichtige Neuerung eingestuft. Vor dem Hintergrund, dass nur in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (den Unternehmen) die Entwicklung in Surselva positiv beeinflusst werden kann, geht es in der Anlaufstelle Regionalentwicklung vor allem um Standortentwicklung (Projektinitiierung, -koordination und -leitung), einzelbetriebliche Förderung (Firmenbesuche, Standortabklärungen und Unterstützung für Unternehmer) sowie Marketing und Kommunikation. Marketing und Kommunikation zielen vorrangig auf die Sensibilisierung für wirtschaftliche Zusammenhänge, die Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit und die Vermarktung des Standortes Surselva ab.

Abb. 7: „Regionen“ = Regionalverbände im Kanton Graubünden



Quelle: U. Pfister, 2008

4.2 Kantonaler Richtplan Graubünden

Der kantonale Richtplan (RIP GR 2000) weist eine ähnliche Grundstruktur wie ein Raumplan in Deutschland auf. Er zeigt zu Beginn die Probleme, den Handlungsbedarf und die Defizite auf (Ausgangslage). Weitere Strukturelemente sind die Leitüberlegungen (Ziele, strategische Stoßrichtungen, Grundsätze zur Umsetzung, Beurteilungen und Kontrolle), Verantwortungsbereiche (Aufgaben, Vorgehen, federführende Stellen), Erläuterungen und weitere Informationen sowie Objektlisten (z. B. Umfahrungen, Tourismusgebiete, Landschaftsschutzgebiete, wichtige Standorte).

4.3 Regionaler Richtplan Surselva

Auch das Vorgehen und der Ablauf bei der Aufstellung des regionalen Richtplans sind in der Region Surselva nicht anders als in Deutschland. Es beginnt mit der Organisation der Arbeit (z. B. Festlegen der Mitwirkenden), der Beschaffung der Grundlagen und der Festlegung von Zielen und Strategien, gefolgt von der Erarbeitung von Konzepten und Planentwürfen, Abstimmungen und Beteiligungen bis hin zur Genehmigung. Der regionale Richtplan Surselva wurde zum Zeitpunkt des Interviews aktualisiert. Zentrales Element des neuen Plans wird ein *Regionales Siedlungskonzept* sein. Es soll u. a. die Grundversorgung in den ländlichen Teilräumen, die Arbeits- und Tourismusstandorte festlegen und das Thema „Zweitwohnungen“ (im Zuge des Tourismus) aufgreifen.

4.4 Naturmonument „Ruinaulta“

Der Richtplan des Kantons Graubünden beinhaltet neben Zielsetzungen und Leitüberlegungen auch vier Objekte. Eines davon ist der Regionalpark Ruinaulta. Die elf territorial betroffenen Gemeinden haben ein koordinierendes Projektteam eingesetzt, das unter Federführung des Gemeindeverbandes Surselva und unter Einbezug der Bevölkerung und interessierter Organisationen ein Schutz- und Nutzungskonzept „Naturmonument Ruinaulta“ erarbeitet hat. Für Teilthemen wurden Arbeitsgruppen eingesetzt. Im Rahmen von Workshops und Werkstätten ist mit Betroffenen und Interessierten einerseits über Potenziale, Ziele und Erwartungen sowie andererseits über Bedenken und Ängste gesprochen worden. Ein Aktions- und Finanzierungsplan wurde aufgestellt und eine Umsetzungsstrategie sowie Monitoring- und Controllingschritte wurden festgelegt. Der planerische Teil des Konzepts wird in den regionalen Richtplan Surselva integriert. Das Konzept ist ein erstes Beispiel projektorientierter Planung in der Schweiz.

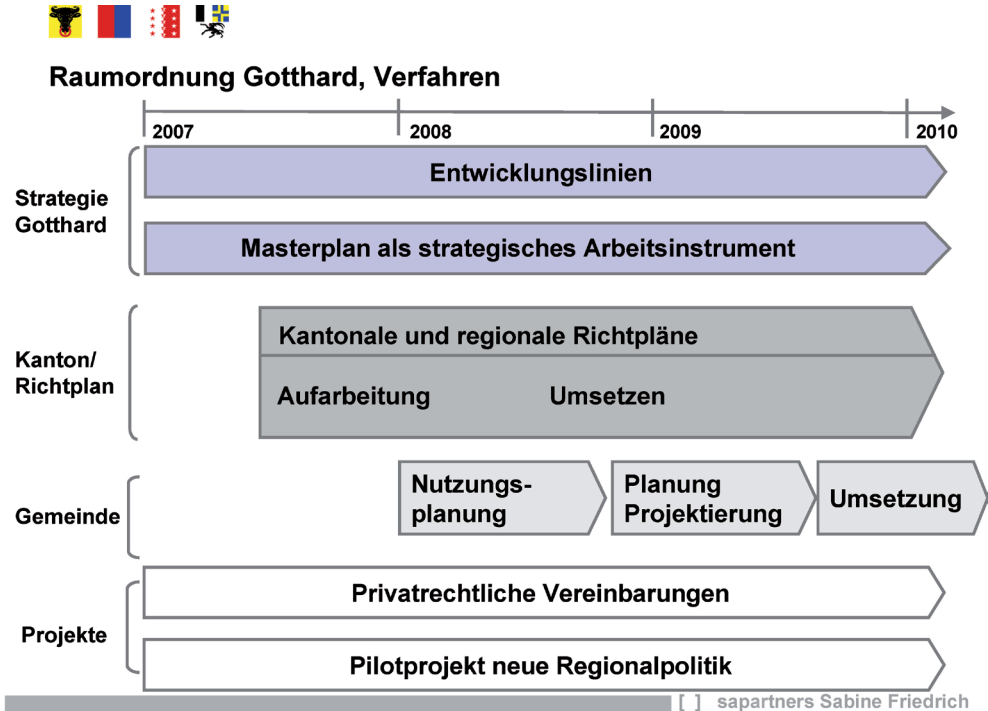
4.5 Raumkonzept und Masterplan Gotthard als Beispiel für strategische Regionalentwicklung/Regionalplanung

Hauptteile des Kantons- und Regionsgrenzen überschreitenden Raumkonzepts sind (a) Planungen/Konzepte, (b) Projekte und Akteursnetze und (c) die Verkehrssituation/ Porta Alpina.

Über eine Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Gefahren-Analyse, die Entwicklung von Maßnahmen (Schlüsselprojekte/-ideen) und eine Nachhaltigkeitsbetrachtung der Schlüsselprojekte und deren Wechselwirkungen und Konfliktfelder ist in einer

ersten Phase der Entwurf eines Raumkonzepts Gotthard erstellt worden. Wesentliche Elemente des Raumkonzepts sind die Inhalte (übergeordnetes Konzept, Strategien, Projekte, Maßnahmen), die Strukturen (Akteursnetzwerke), die Prozesse (Orientierung der Kantone, Zukunftskonferenzen, Meilensteine) und die Finanzierung (Fördergelder, Gemeinden, Regionen und Kantone).

Abb. 8: Raumkonzept Gotthard



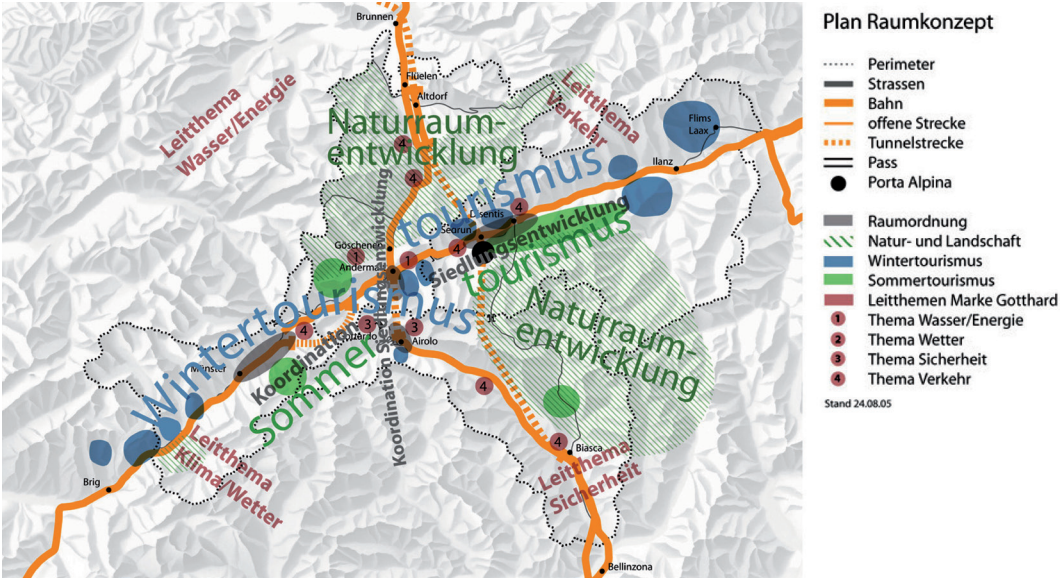
Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

Das Raumkonzept stellt einen Beitrag zur besseren Zusammenarbeit auf politisch-strategischer (Bund, Kantone, Regionen) und operativer Ebene (Netzwerke der Gemeinden und der privaten Akteure) dar. Die Beteiligten übernehmen Verantwortung für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts.

In Phase zwei wurde der *Masterplan San Gottardo*¹⁰ als raumordnerischer Grundlagenbericht erarbeitet. Vorrangige Aufgaben der Raumentwicklung waren, inhaltliche Schwerpunkte zu bestimmen, flankierende Maßnahmen aufzuzeigen und die nachhaltige Entwicklung im Gesamttraum und in den Teilräumen im Blick zu haben. In Abstimmung mit den vorhandenen planerischen Instrumenten wurde der Entwurf „Vision Gotthard“ konzipiert sowie Strategien und Maßnahmen vorgeschlagen. In

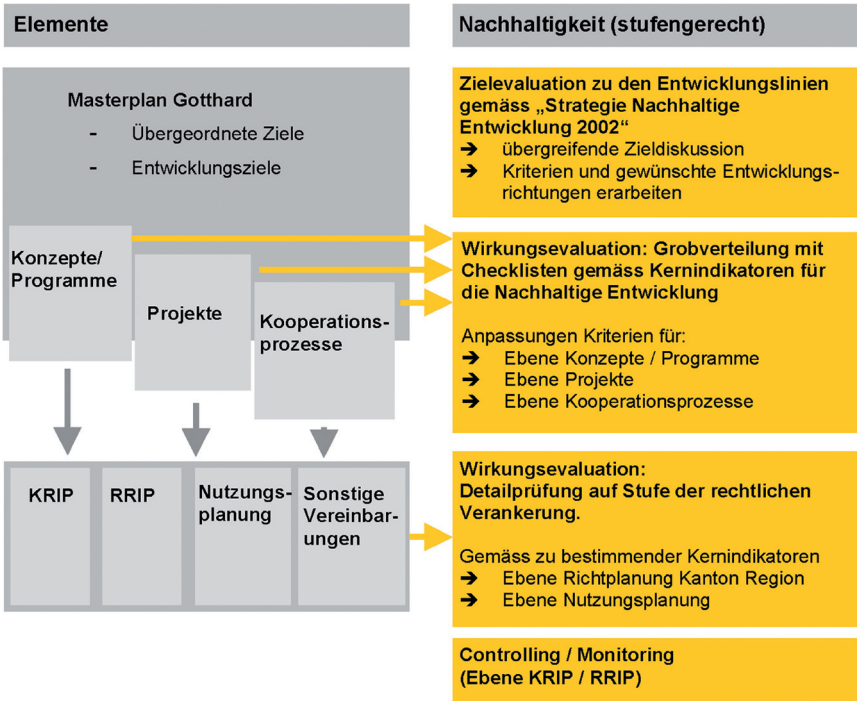
¹⁰ Das Projekt San Gottardo geht über die Regium Surselva hinaus und umfasst auch Teile der Kantone Uri, Wallis und Tessin.

Abb. 9: Masterplan Gotthard – Raumkonzept



Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

Abb.10: Nachhaltigkeitsbeurteilung für die Raumentwicklung Gotthard



Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

einem Workshop mit kantonalen und regionalen Vertretern ging es anschließend um die Konsolidierung der vorhandenen Ansätze sowie um die Entwicklung von Vorstellungen über die weitere gemeinsame Zusammenarbeit und um die Verankerung in planerischen Instrumenten. In Abstimmung mit Beteiligten aus der Wirtschaft und dem Verkehrsbereich wurde danach ein Bericht erarbeitet. Zum Abschluss wurde der Bericht auf einer Zukunftskonferenz präsentiert, diskutiert und bereinigt.

Der Masterplan wird von den Gesprächspartnern als strategisches Koordinierungs-/Arbeitsinstrument bei der planerischen Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Regionen bezeichnet. Seine Inhalte erlangen durch Aufnahme in die betreffenden Richtpläne Verbindlichkeit. Neu und wichtig ist, dass die Elemente des Plans (übergeordnete Ziele, Entwicklungslinien, Konzepte/Programme, Projekte sowie auch der Kooperationsprozess) auf den verschiedenen Stufen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen werden (Zielevaluation, Wirkungsevaluation als Grob- und Detailprüfung).

4.6 Fazit

Im Kanton Graubünden haben sich die Verantwortlichen auf den Weg zu einer strategischen Regionalplanung gemacht. Das zeigen die Vorgehen im Kanton insgesamt und in der Regiun Surselva ebenso wie im grenzüberschreitenden Gotthard-Raum. Im Vordergrund sollen in Zukunft die Raumentwicklung (Raumprofil, Entwicklungspotenziale, -projekte), schlanke Konzepte statt umfassende Pläne und die projektorientierte Planung stehen. Die klare Zielorientierung, die methodischen Ansätze (SWOT-Analyse, Akteursnetzwerke, Workshops, Arbeitsgruppen, Zukunftskonferenz), das mehrstufige Vorgehen mit der Fokussierung auf Schlüsselthemen, die Monitoring- und Kontrollprozesse (Evaluierung mittels eines Kriterienrasters zur stufengerechten Beurteilung der Nachhaltigkeit auf den Ebenen Konzept, Projekt, Prozess) und die Marketingmaßnahmen (Medien- und Öffentlichkeitsarbeit) sind Elemente einer strategischen Planung. Allerdings tritt nicht nur bei der Strategie „Gotthard“ die Raumplanung in den Hintergrund. Letztlich sind die Verfahren stark auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region ausgerichtet; es ist dadurch einfacher, Zugang zu den Fördertöpfen des Bundes (Neue Regionalpolitik) zu erlangen. Und nicht zuletzt ist das Ende des Weges noch nicht erreicht. Man wird sehen!

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; VLP-ASPAN – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover/Bern.
- Blumenthal, D. (2008): Der Regionalverband Regiun Surselva. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Egger, T. (2008): Regionalpolitik – Eidgenössische Neuorientierung. In: Raum 70, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik. Wien, 42-44.
- ERFA-Regio – Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen (Hrsg.) (2004): Regionalverbände im Kanton Graubünden. Aufbruch der Regionen – Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungshilfen. Ardez/Chur.

- Friedrich, S. (2008): Strategische Regionalplanung am Beispiel Raumkonzept und Masterplan Gotthard. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Haag, H. (2008a): Organisation und Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz. In: local land & soil news 26/27. Osnabrück, 32-34.
- Haag, H. (2008b): Agglomerationspolitik – Modell Schweiz: Gezielte Anreize zur Zusammenarbeit. In: Raum 70, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik. Wien, 46-48.
- Pfister, U. (2008): Strategische Regionalplanung. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Rumley, P.-A. (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2005): Raumentwicklungsleitbild. Zürich.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung: Kurz und bündig (Faltblatt). September 2008.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008a): Kurze Geschichte der RZU. 50 Jahre RZU 1958-2008. Zürich. (zit. als: Kurze Geschichte der RZU 2008a).
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008b): Leitbild „Landschaft RZU“. Zürich.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008c): Charta 08. Zürich.
- VRB – Verein Region Bern (Hrsg.) (2009): „horizonte“ 3. Bern.
- http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.html (31.07.2010)
- <http://www.bernmittelland.ch> (17.10.2011)

Deutschland: Region Hochrhein-Bodensee

Gliederung

- 1 Die Region Hochrhein-Bodensee
- 2 Drei Regionalplangenerationen: gestern – heute – morgen
- 3 Regionale Entwicklungsprozesse grenzüberschreitend gestalten und strategisch ausrichten
- 4 Ein Netzwerk der Prozesse schaffen
- 5 Fazit

Literatur

1 Die Region Hochrhein-Bodensee

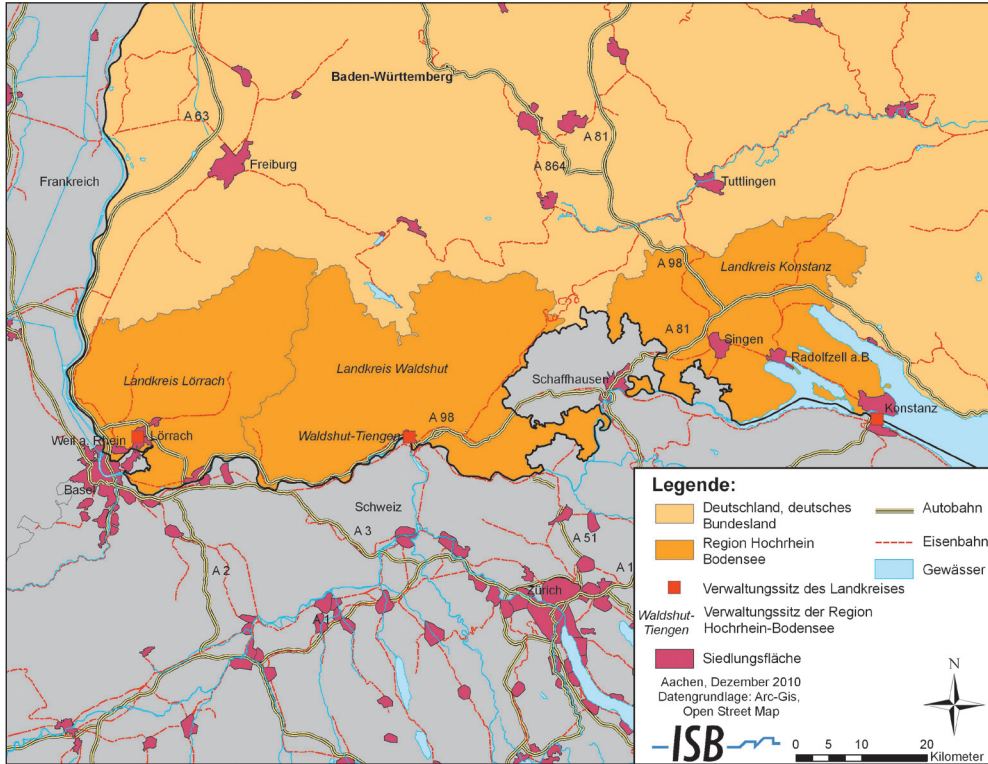
Der Regionalverband Hochrhein-Bodensee – eine der 12 Planungsregionen in Baden-Württemberg – erstreckt sich entlang der 315 km langen Grenze des Landes zur Schweiz vom Bodensee bei Konstanz bis zum Dreiländereck um Basel. Während die Region in der Ost-West-Richtung in Luftlinie 126 km lang ist, misst sie in der Nord-Süd-Richtung an der breitesten Stelle zwischen Bad Säckingen und Todtnau nur 35 km.

Dem Regionalverband gehören die Landkreise Lörrach und Waldshut an, sowie, von Letzterem durch den rechtsrheinischen Schweizer Kanton Schaffhausen getrennt, der Landkreis Konstanz (vgl. Abb. 1). In der Region leben rd. 670.000 Menschen.

Die Grenzlage zur Schweiz und zu Frankreich war das bestimmende Merkmal für die Schaffung und Abgrenzung der Region Hochrhein-Bodensee. Eine der wesentlichen Zielsetzungen des Landes Baden-Württemberg war es, die grenzüberschreitenden raumordnerischen Probleme mit der Schweiz in die Zuständigkeit eines einzigen Regionalverbandes zu legen. Die Lage an der Grenze zur Schweiz und zu Frankreich hat für die Region Hochrhein-Bodensee gerade in wirtschaftlicher Hinsicht ein besonderes Gewicht. Die Bedeutung der Grenzlage ist immer eine wechselseitige, meist aber mit unterschiedlicher Auswirkung auf die beteiligten Länder.

Die stärksten Verflechtungen für die Region Hochrhein-Bodensee zur benachbarten Schweiz liegen eindeutig im Bereich Arbeitsmarkt: In den wirtschaftlich starken, relativ hochindustrialisierten Grenzkantonen sind ca. 35.000 Deutsche als Grenzgänger beschäftigt. Umgekehrt liegt die Bedeutung der vergleichsweise ländlich geprägten Region auf deutscher Seite für die Schweiz überwiegend im Dienstleistungsbereich und im Bereich Naherholung. So ist der Zustrom von Kunden aus der Schweiz für viele Städte und Gemeinden an der Grenze von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Die Schweizer Oberzentren Zürich und Basel haben eine wichtige Versorgungsfunktion für die Region Hochrhein-Bodensee.

Abb. 1: Region Hochrhein-Bodensee



Quelle: eigene Darstellung

2 Drei Regionalplangenerationen: gestern – heute – morgen

Seit Bestehen der kommunal verfassten Regionalplanung in Baden-Württemberg (1972) wurden in der Region Hochrhein-Bodensee zwei Regionalplangenerationen erarbeitet. Mit dem „neuen Plan von 1980“ wurde das Instrument der Regionalplanung erstmals erprobt. Der derzeit noch gültige Regionalplan 2000 der zweiten Generation wurde in den späten 1980er Jahren und in den 1990er Jahren erarbeitet, er trat 1996 in Kraft. Obwohl noch kein Landschaftsrahmenplan als Grundlage zur Verfügung stand, ist der Versuch, Leitplanken für eine nachhaltige räumliche Entwicklung zu setzen, erkennbar: Es ging um eine Balance zwischen Siedlungs- bzw. wirtschaftlicher Entwicklung und Freiraumentwicklung. Die dritte Generation des Regionalplans Hochrhein-Bodensee ist in Vorbereitung. Als Grundlage liegt ein umfangreiches GIS-basiertes räumliches Informationssystem vor. 2014 soll der Regionalplan der dritten Generation nach nur ca. vier Jahren Erarbeitungs- und Abstimmungszeit vorliegen. Dies bedeutet eine wesentliche Verkürzung der Aufstellungszeit – was sich in einer entsprechenden pragmatischen Verschlinkung der Inhalte auswirken wird.

Der Regionalplan der dritten Generation soll nicht so umfangreich wie möglich, sondern nur so umfangreich wie nötig werden.

3 Regionale Entwicklungsprozesse grenzüberschreitend gestalten und strategisch ausrichten

Der Hochrheinraum war bis vor knapp 200 Jahren eine kulturelle, sprachliche und politische Einheit. Seit der Rhein die Staatsgrenze bildet, haben die deutsche und die schweizerische Seite zwar eigenständige Entwicklungen durchlaufen; es bestanden aber immer vielfältige grenzüberschreitende Verflechtungen. In vielen Bereichen (Grundwasser, Verkehr, Naturschutz etc.) sind Bevölkerung und Behörden beidseits des Rheins von Problemen und Entwicklungen gleichermaßen betroffen; es ist deshalb notwendig, diese Probleme und Entwicklungen auch gemeinsam zu bewältigen. Genau hierin liegen eine besondere Herausforderung und gleichzeitig die Chance der Entwicklung am Hochrhein.

Der europäische Einigungs- und Integrationsprozess mit der daraus folgenden intensiveren grenzüberschreitenden Kooperation zeigt, dass die formellen Planungssysteme bei der Abstimmung von raumrelevanten Tätigkeiten vor allem an den Grenzen überfordert sind: Die Systeme passen nicht so einfach zusammen.

Auf den ersten Blick scheinen beispielsweise die Planungssysteme Baden-Württembergs und des schweizerischen Kantons Aargau recht gut vergleichbar (vgl. Abb. 2). Dem schweizerischen Aufgabenbereich der Richtplanung entspricht in Baden-Württemberg die Regionalplanung. Sobald man etwas genauer einsteigt, tauchen aber sehr schnell wichtige Unterschiede auf, beispielsweise bei den Zuständigkeiten der kantonalen Abteilungen für die Richtplanung und bei den baden-württembergischen Regionalverbänden.

Auch wenn die politischen Barrieren niedriger werden, wird Europa weiterhin ein Kontinent der Berührungspunkte von – auch planerischen – Kulturen und Sprachen sein. Grenzen wandeln sich dadurch von Barrieren zu Verflechtungsbereichen. In der Region Hochrhein-Bodensee wurde der Grenzraum als Verflechtungsraum in den vergangenen Jahren intensiv genutzt.

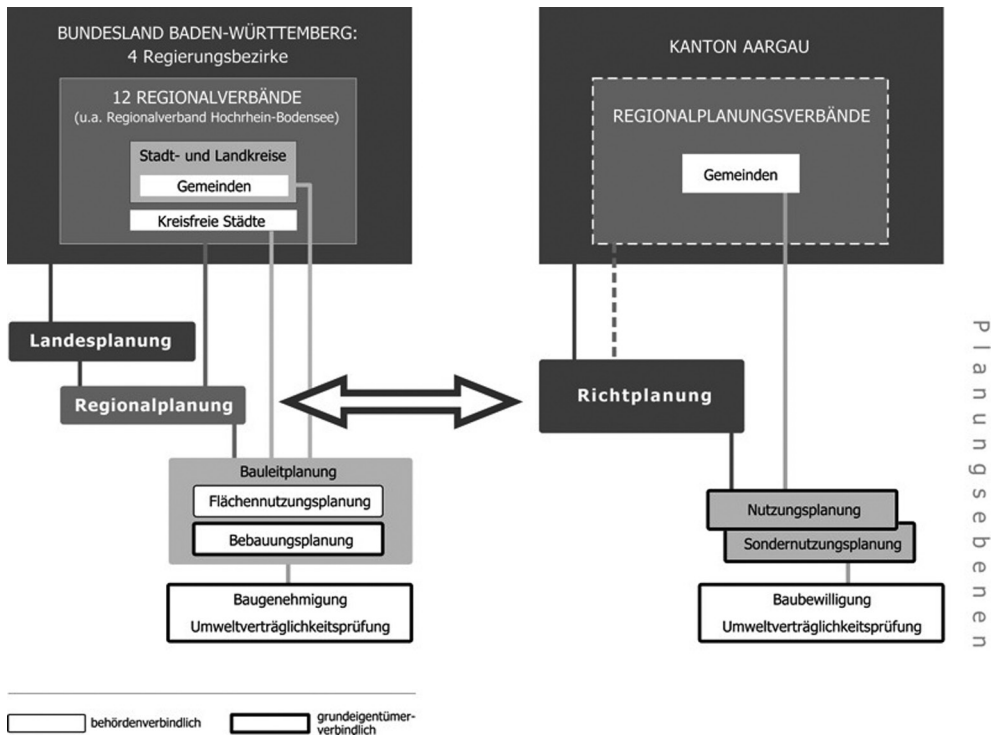
Beispielsweise durfte aus dem Nein der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR 1992) kein Anlass für ein Vakuum in dieser Region entstehen. Unterstützt durch die EU (INTERREG) hat der Regionalverband Hochrhein-Bodensee zusammen mit dem Kanton Aargau eine strategische raumplanerische Entwicklungsinitiative gestartet.

Unter dem Titel „Strukturmodell Hochrhein“ wurde für einen modellhaften, überschaubaren Ausschnitt des Hochrheingebietes eine grenzübergreifende Konzeption zur künftigen Flächeninanspruchnahme durch Siedlung, Industrie und Gewerbe sowie Verkehr entwickelt. Start war im Herbst 1993. Die Pilotphase wurde im Herbst 1996 abgeschlossen. Ziel war es, gemeinsam mit den Akteuren dieses Raumes grenzüberschreitend unterschiedliche, prüfbare Vorschläge zu erarbeiten. Durch dieses Projekt sollten also Initiativen – in unterschiedlichen Bereichen über die Raumplanung hinausgehend – angestoßen werden.

Zentraler strategischer „Nebeneffekt“ war die Weiterentwicklung der Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Eine Art „Leitbild“ stellte dabei die These dar, dass die künftigen Entwicklungschancen am Hochrhein ganz entscheidend davon abhängen werden, wie es gelingt, wichtige ökonomische und ökologische Belange miteinander in Einklang zu bringen und darüber einen grenzüberschreitenden Konsens zu erzielen. Dies bedeutete:

- das Vorhaben umfasste ein ganzes Projektpaket;
- Kommunikation, Transparenz, Argumentationen spielten eine zentrale Rolle.

Abb. 2: Regionalplanung Baden-Württemberg – Richtplanung Kanton Aargau, Schweiz



Quelle: Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2011

Dafür wurde unter der Federführung der Raumplanung/Regionalplanung eine besondere Projektorganisation gebildet. Wichtiges Anliegen war dabei, möglichst einfache und effiziente Strukturen zu schaffen. Gerade die grenzüberschreitende Arbeit ist leider all zu oft von überaus komplizierten Strukturen geprägt. Im Projekt „Strukturmodell Hochrhein“ wurde daher versucht, mit einem Minimum an Reibungsverlusten zu arbeiten. Alle „Schlüsselakteure“ des Raumes, die bei den konkret behandelten Themen etwas bewegen konnten, mussten daher eingebunden werden. Das Projekt stellte keine bestehenden Strukturen in Frage, versuchte aber, Spielräume und Chancen

für Neues zu ergründen und in diesen Bereichen Initiativen anzustoßen. Es ging um eine neue Rolle der Raumplanung – um die Moderation und Koordination von grenzüberschreitenden, räumlichen Prozessen am Hochrhein.

Das „Strukturmodell Hochrhein“ hat gezeigt, dass eine Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Arbeitsfeld der Raumplanung ansetzen kann. Bestand bisher die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in erster Linie in der Information der Nachbarn zu den Vorhaben und Planungen, so wurde hier gemeinsam ein grenzüberschreitendes Projekt entwickelt, bearbeitet und finanziert. Beispielsweise wurden erstmals die vorhandenen Industriebrachen aufgearbeitet, ohne die Grenze darzustellen. Aus diesem Projekt heraus wurden während der Laufzeit weitere konkrete Initiativen entwickelt. Die Raumplanung diente damit als Plattform, um eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Aktivitäten auf verschiedensten Ebenen auszulösen. Als ein wichtiges Ziel dieser Arbeit kann das Schaffen von Anlässen für einen intensiven grenzüberschreitenden Kommunikationsprozess bezeichnet werden. Damit waren und sind die Fragen der künftigen räumlichen Entwicklung am Hochrhein der strategische Anlass – und wurden zum Auslöser – für eine intensive Weiterentwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Nach dem Abschluss des Projektes „Strukturmodell Hochrhein“ (1996) war es eine logische Konsequenz, dass das Ende dieses Prozesses nicht ein Bericht zu Händen der EU sein durfte. Aus dem Begleitgremium des Projektes heraus wurde die „Hochrheinkommission“ als Plattform für die grenzüberschreitende regionale Entwicklung geschaffen. Die Geschäftsstelle wurde grenzüberschreitend organisiert und für die deutsche Seite beim Regionalverband Hochrhein-Bodensee angesiedelt. Diese Plattform wurde wiederum als INTERREG-Projekt konzipiert und hatte die Aufgabe, weitere konkrete Projekte zu initiieren. Die INTERREG-Phase der Hochrheinkommission dauerte bis 2006. Heute besteht die Hochrheinkommission als selbstständige grenzüberschreitende Plattform. Sie wird von den Kantonen Aargau und Schaffhausen, den Landkreisen Lörrach und Waldshut, dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee und dem Land Baden-Württemberg getragen. Ihre Geschäftsstelle wurde dauerhaft beim Regionalverband Hochrhein-Bodensee angesiedelt.

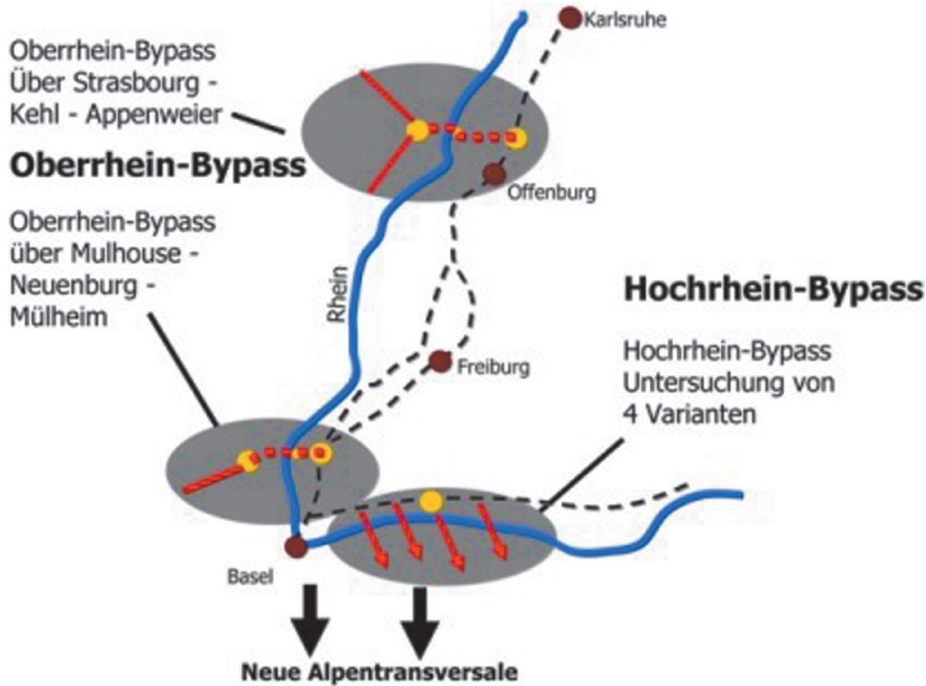
4 Ein Netzwerk der Prozesse schaffen

Aus dem Engagement des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee in derartigen konkreten Projekten entstand und entsteht ein Schub nicht nur für die Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, sondern für die Regionalentwicklung insgesamt.

Bei jedem (grenzüberschreitenden) Projekt zeigt sich neu, dass die beteiligten Partner ihre Planungsarbeit zunächst aus verschiedenen Sichtweisen starten: Konkrete Projekte zwingen dazu, sich auf diese unterschiedlichen Optiken einzulassen und führen dann – idealerweise – dazu, die Partner oder Nachbarn in ihrem Denken abzuholen, einander besser zu verstehen und den Raum besser zu verstehen. Dadurch werden Chancen eröffnet. Es muss also darum gehen, unterschiedliche Sichtweisen aufzunehmen und umzusetzen.

Ein aktuelles Beispiel aus diesem „Netzwerk der Prozesse“ ist die Frage, wie die zukünftige Verkehrs- und Raumentwicklung im Grenzraum zwischen Frankreich, Deutschland und der Schweiz – in der trinationalen Agglomeration Basel – abgestimmt und darüber hinaus gestaltet werden kann.

Abb. 3: Engpässe beim Zulauf zur neuen Alpentransversale NEAT



Quelle: Regionalverband Hochrhein-Bodensee 2003

Im Herbst 2002 wurde bekannt, dass die Bahnen im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum zur Entlastung des Knotens Basel im Osten über den Hochrhein eine Umfahrung prüfen – den „Bypass Hochrhein“ (vgl. Abb. 3). Dieses Vorhaben stieß bei der Bevölkerung am Hochrhein auf massiven Widerstand. Dieser Widerstand beinhaltet verschiedene Aspekte:

Die Strecke der Deutschen Bahn am Hochrhein verläuft in weiten Teilen durch die Siedlungsgebiete, bzw. die Siedlungsentwicklung wurde in den vergangenen 100 Jahren auch durch die Bahn geprägt. Der zweigleisige Ausbau zwischen Basel und Waldshut ermöglicht einen S-Bahn-ähnlichen Betrieb. Durch einen „Güterbypass“ am Hochrhein wird eine erhebliche Lärmbelastung befürchtet, bei gleichzeitiger Beeinträchtigung des gut entwickelten Personennah- und Regionalverkehrs. Neben diesen befürchteten Auswirkungen bestand ein großes Problem darin, dass die betroffene Region vor Ort in derartige Planungen bisher nicht einbezogen wurde. Es war eher zufällig, dass diese Überlegungen der Bahnen an die Öffentlichkeit gerieten. Die Abwehrreaktionen

in den betroffenen deutschen Gemeinden brachten das naheliegende Argument, die Schweiz lagere ihre Probleme nach Deutschland aus, während die betroffenen Schweizer Gemeinden auf die schon heute bestehende Lärmproblematik hinwiesen und ein Nachtfahrverbot für Güterzüge forderten. Zu erwähnen ist, dass der Ausbau der Eisenbahn auf der Strecke Basel-Olten um 1990 am Widerstand der Bevölkerung und an den über tausend Einsprüchen scheiterte. Gemeinsam waren die Forderungen nach Reduktion des als sinnlos beurteilten europaweiten Gütertransportes und der Ruf nach dem raschen Ausbau am Brenner und am Mont Cenis in Frankreich.

Die räumlichen Auswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen sind erheblich. Die Dauer derartiger Planungsverfahren ist ein deutlicher Beweis für das vorhandene Konfliktpotenzial. Erfahrungen mit komplexen Infrastrukturplanungen zeigen immer wieder, dass Verzögerungen im Gesamtprozess viel weniger durch offensive Kommunikation als durch das Nichteinbeziehen der Betroffenen – also durch Nichtkommunikation – entstehen. Die jüngsten Erfahrungen mit dem Bahnprojekt Stuttgart 21 belegen dies eindrücklich.

Der Widerstand gegen die Bypass-Planungen der Bahn am Hochrhein wuchs. Die Hochrheinkommission wurde im Frühjahr 2003 mit dem Ziel aktiv, eine gemeinsame grenzüberschreitende Position zu entwickeln, die einerseits die berechtigten Interessen der Region aufnahm und gleichzeitig dem anerkannten verkehrspolitischen Ziel, mehr Güter auf die Bahn zu verlagern, Rechnung trug.

- Zusammen mit dem Kanton Aargau, den Landkreisen Lörrach und Waldshut, dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee und den Gemeinden am Hochrhein und Oberrhein wurden grenzüberschreitend abgestimmt gemeinsame Forderungen zu den Planungen der Bahnen formuliert. Damit war eine Basis für einen Versuch, sich gemeinsam um eine Lösung des Problems zu bemühen, geschaffen:
- Es braucht die Mitwirkung und Beteiligung der Behörden, der Kommunen und der betroffenen Regionen an einem offenen Planungsprozess.
- Der Gesamttraum sagt Ja zur Verkehrspolitik einer Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene. Es müssen aber realistische, nachvollziehbare und zwischen den Partnern abgestimmte Prognosen zugrunde gelegt werden. Die Entwicklungspotenziale der Regionen sind zu erhalten. Der regionale Nahverkehr im Gesamttraum und am Hochrhein darf nicht verdrängt werden.
- Transitverkehr durchquert Lebensräume. Das Verkehrsvolumen ist daher auf Umwelt- und Raumverträglichkeit abzustimmen. Die Berücksichtigung der Anliegen von Wohngebieten, Umwelt und Landschaft haben höchste Priorität. Bei der Suche nach Lösungen muss bezüglich Umwelt- und Lärmschutzbestimmungen einheitlich nach der Rechtsordnung des Landes vorgegangen werden, das die strengsten Anforderungen hat. Es darf keine Kostenminimierung aufgrund unterschiedlicher Rechtsnormen geben.
- Lösungen können nur mit einer räumlichen Gesamtbetrachtung gefunden werden. Für den Hoch-, Oberrhein und Aargau muss gemeinsam geplant werden. Die Verfahren am Oberrhein und am Hochrhein dürfen nicht getrennt werden, denn am

Oberrhein werden die Weichen für den Hochrhein und die nachfolgenden Korridore im Kanton Aargau gestellt. Die französische Seite sowie weitere betroffene Schweizer Kantone, insbesondere Basel-Stadt und Basel-Land, müssen einbezogen werden. Dies gilt einerseits für die Verfahren, andererseits auch für die räumliche Betrachtung.

Es wurde sehr deutlich, dass Teilplanungen ohne vorherige breite Abstimmung zwischen allen politisch Verantwortlichen dazu führen, dass die für ein solches Infrastrukturvorhaben in der Region notwendige Akzeptanz durch die Bevölkerung und die verantwortlichen Politiker nicht erreicht werden kann. Eine Gesamtbetrachtung in einem offenen Planungsprozess fand zum damaligen Zeitpunkt nicht statt. Jede Informationsveranstaltung der Bahnen belegte dies eindrücklich.

Nach dieser vorbereitenden Diskussion wurde das Engagement im Sommer und Herbst 2003 intensiviert und zusammen mit weiteren Partnern konkretisiert. Die Hochrheinkommission und in der Folge die Regionalverbände Südlicher Oberrhein und Hochrhein-Bodensee sowie die Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt initiierten und finanzierten ein zweistufiges Testplanungsverfahren. Der Kern dieses Verfahrens besteht darin, während eines klar strukturierten und zeitlich befristeten Prozesses Ideen für Problemlösungen zu finden. Unabhängige Experten arbeiten zusammen mit Fachleuten des Raumes und mit in Konkurrenz beauftragten Entwurfsteams. Die Ergebnisse werden in Form von Empfehlungen zu Händen der politisch Verantwortlichen aufbereitet. Dieses Verfahren wurde im Zusammenhang mit dem Bau der „neuen Alpentransversale (NEAT)“ bereits wiederholt erfolgreich angewendet. In der ersten Stufe – der Erkundung – ging es im Grenzraum am Hochrhein darum, die eigentliche Fragestellung zu präzisieren. Es ging also nicht um ingenieurtechnische Machbarkeitsuntersuchungen, sondern um eine räumliche Gesamtbetrachtung der Zulaufkorridore zu den beiden Alpentunnels Gotthard und Lötschberg mit besonderem Bezug zum Knoten Basel. Diese Frage wurde dann in einer zweiten Phase aufgegriffen und in Form von Empfehlungen durch ein unabhängiges Expertengremium, das sich aus verschiedenen Fachdisziplinen und Mitgliedern der Verwaltung zusammensetzte, aufbereitet. Im September 2003 wurden diese Empfehlungen der Fachöffentlichkeit durch die beteiligten Experten und Politiker vorgestellt.

- Mit einem gewissen zeitlichen Abstand betrachtet nimmt die Bedeutung dieses Prozesses aus räumlicher und vor allem raumplanerischer Sicht immer mehr zu.
- Es gelang viel stärker als bisher, die Diskussion um die für den Grenzraum wichtige Frage der Eisenbahnentwicklung in einen direkten Zusammenhang mit der Raumentwicklung zu stellen.
- Nach dem wichtigen, auch emotional geführten politischen Schlagabtausch entwickelte sich sehr schnell eine sachliche, grenzüberschreitend konstruktive Arbeitsumgebung.
- Die regionalen/kantonalen Vertreter setzten sich intensiv mit der Komplexität der Planung derartiger Infrastrukturen auseinander. Im Grenzraum wurden die teilwei-

se starken Unterschiede der Herangehensweisen der nationalen Bahnplanungen deutlich.

- Die Grenzregionen bzw. Kantone wurden im Anschluss an diesen Prozess in einem dreiseitigen politischen und technischen Ausschuss zur Lösung der Knotenproblematik im Raum Basel berufen – zusammen mit den Ministerien und den Bahnen aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz. Es erfolgte eine Betrachtung des Gesamttraumes, d. h. auch anderer Alpenübergänge (Brenner in Österreich/Italien und Mont Cenis in Frankreich/Italien). An den Grenzen treffen auch in dieser Frage sehr unterschiedliche Planungsverständnisse und Herangehensweisen aufeinander. Die beteiligten Akteure waren und sind gezwungen, über Grenzen zu denken! Dieser Prozess dauert an. Es wird weiterhin Schritt für Schritt versucht, die Öffnung des Planungsprozesses zu erreichen. Dabei ist es außerordentlich schwierig, eine wie in den klassischen nationalen Planungsverfahren übliche Verbindlichkeit zu erreichen. Entscheidend ist es zunächst einmal, den Blick viel stärker über die Systemgrenzen zu öffnen und verantwortliche Politiker zu motivieren, gemeinsam und grenzüberschreitend ihre Interessen in derartige Prozesse einzubringen. Im vorliegenden Fall entstanden dadurch Handlungsspielräume für die regionalen Akteure. Diese Handlungsspielräume bewirken oftmals mehr als mühsam und langwierig ausgehandelte vertragliche Regelungen.

Alle Trends und Prognosen deuten auf ein weiterhin kräftiges Güterverkehrswachstum hin. Der Gütertransport durch Europa stellt die dicht besiedelten Räume vor besondere Herausforderungen. Intelligente und von der Bevölkerung akzeptierte Lösungen in diesen Räumen – auch im trinationalen Agglomerationsraum Basel mit seinem Grenzverlauf – sind entscheidend für Raumentwicklung und die jeweiligen Wirtschaftsstandorte. Die Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist ein zentrales Anliegen moderner Raumentwicklung. Mit Ideenkonkurrenzen und Studienaufträgen aus unterschiedlichen Disziplinen kann eine breite Palette von Möglichkeiten zur Problemlösung aufgezeigt werden. Sie bilden den Anlass für den disziplinen- und grenzüberschreitenden Dialog und sind damit Entscheidungsgrundlagen für die planerischen Aufgaben im Gesamttraum. Dies konnte mit dem Testplanungsprojekt „Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein“ und auch mit einigen anderen derartigen Verfahren entlang der „neuen Alpentransversale (NEAT)“ gezeigt werden.

5 Fazit

Der Regionalplanung/Raumplanung kann oder muss eine Schlüsselrolle als Initiator übernehmen, sie muss sich mehr einmischen. Dazu muss sich die Regionalplanung auf ihrem Weg zum notwendigen Erfolg insbesondere mit den aktuellen und noch stärker mit den zukünftigen Problemen befassen. Dazu bedarf es einer Übersicht über den Raum und die Entwicklungstrends. Nötig sind klare Zielvorstellungen – im schweizerischen Sinne der „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ – oder Leitplanken und Leitbilder. Aber: der Raumplanung kommt nur dann eine Schlüsselrolle zu, wenn es gelingt, Handlungen zu bewirken.

Umsetzbare und konsensfähige Lösungen lassen sich beispielsweise mit Testplanungen in Konkurrenz entwerfen und im Dialog mit geeigneten Organisationsformen erzielen und zu einem gemeinsam tragfähigen Ergebnis zusammenführen. In beiden oben skizzierten Beispielen wurde eine spezielle und jeweils unterschiedliche Ad-hoc-Organisation entwickelt. Entscheidend ist, dass in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse von Anfang an all diejenigen Akteure direkt eingebunden werden, die für die Problemlösung der jeweiligen Fragestellung kompetent und entscheidungsbefugt sind. Die vorhandene Organisationsform der Regionalplanung – beispielsweise die kommunal verfasste Verbandslösung in Baden-Württemberg – muss je nach Fragestellung dann um eine zeitlich begrenzte und speziell auf das Projekt zugeschnittene Projektorganisation ergänzt werden. Die so erarbeiteten Lösungen lassen sich anschließend mit den vorhandenen raumplanerischen Instrumenten problemorientiert und gezielt anwenden. Beim Beispiel des Strukturmodells Hochrhein hat sich nach dem Projektabschluss jede Seite verpflichtet, die Projektergebnisse im Rahmen der jeweiligen raumplanerischen Instrumente, der aargauischen Richtplanung und der baden-württembergischen Regionalplanung verbindlich umzusetzen. Das Thema der Eisenbahnentwicklung ist am Hochrhein nach wie vor sehr aktuell. Die in einem Testplanungsverfahren entwickelten Lösungsvorschläge zur Optimierung der Neubauplanung für eine verbesserte Siedlungsentwicklung und den Ausbau der Nahverkehrserschließung wird derzeit im Rahmen der laufenden Planfeststellungsverfahren eingebracht. Neu ist, dass die Regionalplanung in diesem Prozess eine sehr aktive und anerkannte Rolle als Motor übernommen hat. Region und Landkreis haben die Ergebnisse der Testplanung weiter konkretisiert. Zusammen mit externen Gutachtern wurden Lösungen entwickelt, mit denen die vorhandene Planung der DB-AG entscheidend verbessert werden konnten. Die Bahn musste sich diesem Prozess öffnen. Unter dem Stichwort „Baden 21“ ist es gelungen, die ursprünglichen DB-Planungen am Oberrhein wesentlich stärker an den regionalen Notwendigkeiten zu orientieren.

Es zeigt sich, dass raumplanerisches Einmischen sehr wohl Motor für Entwicklungsprozesse ist – in der Region Hochrhein-Bodensee für die Gestaltung grenzüberschreitender Entwicklungsprozesse.

Regionalplanung/Raumplanung muss in diesem Sinne strategischer denken – das bietet Raum für eine zukunftsweisende Perspektive!

Literatur:

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 200. Hannover.
- Bächtold, H.-G. (2007): Gütertransit Basel – Herausforderungen für die Raumplanung. In: Scholl, B. (Hrsg.): Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein. Arbeitsbericht des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe. Karlsruhe, 67-70.
- Bächtold, H.-G.; Hoffmann, K. H. et al. (2008): LAG-Arbeit über die Grenzen hinweg: Der deutsch-schweizerische Grenzraum als Chancenraum. In: Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg. = Arbeitsmaterial der ARL 342. Hannover, 74-76.

- Bächtold, H.-G.; Hoffmann, K. H. (2010): Vom Regionalen Unbehagen zum raumplanerischen Motor. In: Hesse, M. (Hrsg.): Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die großräumige Verkehrsentwicklung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 233. Hannover, 56-65.
- Gruber, M. (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 208. Hannover.
- Pfisterer, T. (1995). Neue Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 6, 258-268.
- Strohschneider, S.; Weth, R. von der (Hrsg.) (1993): Ja, mach nur einen Plan: Pannen und Fehlschläge – Ursachen, Beispiele, Lösungen. Bern.
- Scholl, B. (2005): Strategische Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1122-1129.
- Scholl, B. (Hrsg.) (2007): Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein. Arbeitsbericht des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe. Karlsruhe.
- Signer, R. (2007): Testplanungsverfahren in der Raumplanung. In: Scholl, B. (Hrsg.): Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein. Arbeitsbericht des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe. Karlsruhe, 51-62.

Deutschland: Metropolregion Rhein-Neckar

Gliederung

- 1 Die Metropolregion Rhein-Neckar
- 2 Regionalplanung in der Metropolregion Rhein-Neckar
- 3 Gemeinschaftliche Regionalentwicklung in der Metropolregion
- 4 Verknüpfung der strategischen Ziele mit dem einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar
- 5 Verzahnung zwischen dem einheitlichen Regionalplan und der Umsetzungsebene
- 6 Fazit

Literatur

1 Die Metropolregion Rhein-Neckar

Mit einer Bevölkerung von 2,4 Mio. Einwohnern, einer Fläche von 5.637 km² und einem Bruttoinlandsprodukt von etwa 74 Mrd. € ist die Metropolregion Rhein-Neckar einer der großen Ballungsräume Deutschlands. Geprägt wird die Region durch die namensgebenden Flüsse Rhein und Neckar, die Lage im Schnittpunkt der Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz sowie durch eine polyzentrische Siedlungsstruktur mit den drei Großstädten und Oberzentren Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg. Zahlreiche weitere Städte wie Worms, Speyer und Schwetzingen mit sichtbar reicher Geschichte geben der Metropolregion einen einmaligen Charakter und sind in der Region räumlich, kulturell und wirtschaftlich eng verflochten.

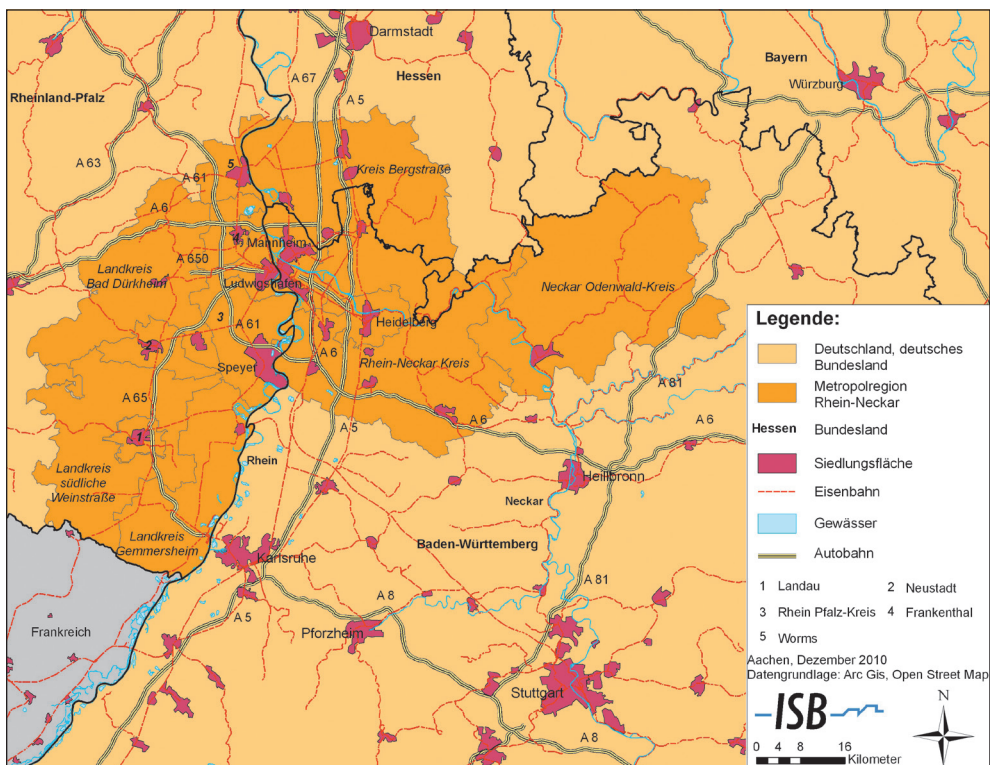
Landschaftlich dominieren nicht allein die dicht besiedelten urbanen Stadtlandschaften um die Großstädte mit einer Einwohnerdichte von teils über 2.000 Einwohnern pro km², sondern auch Teilräume vor allem beidseits der Rheinebene, die bis heute einen ländlich geprägten Charakter behalten haben. Der Rhein als eine der bedeutendsten und am stärksten befahrenen Wasserstraßen Europas und der Neckar, der in Mannheim in den Rhein mündet, prägen gleichermaßen Natur und Landschaft in der Metropolregion.

Die Rheinebene und die westlich und östlich angrenzenden Mittelgebirgslandschaften des Pfälzerwaldes und des Odenwaldes bilden die charakteristischen Großlandschaften der Region. Die besonderen Boden- und Klimaverhältnisse dieser Naturräume erlauben vielfältige Nutzungen im Land-, Wein- und Gartenbau. Zusammen mit den angrenzenden großen Waldgebieten bieten sie gute Naherholungsmöglichkeiten für die Bevölkerung und gleichermaßen günstige Voraussetzungen für das Gastgewerbe und den Tourismus. Im Osten der Region liegen der Kraichgau und das Bauland. Diese Landschaftsräume zeichnen sich durch den vielfältigen Wechsel zwischen landwirtschaftlichen Nutzflächen und Wäldern aus.

Die Zugänge der Metropolregion Rhein-Neckar zu Menschen, Wissen und Märkten lassen kaum Wünsche offen. Ausschlaggebend dafür ist die sehr gute Erreichbarkeit über die transeuropäischen Straßen-, Wasser- und Schienennetze sowie eine gute Anbindung an den kontinentalen und interkontinentalen Luftverkehr. So ist der Hauptbahnhof Mannheim der zweitgrößte Fernverkehrsknoten Deutschlands und das Hafenzentrum Mannheim-Ludwigshafen der zweitgrößte Binnenhafen Europas.

Die Metropolregion Rhein-Neckar gehört zu den wichtigsten Wirtschaftsstandorten Deutschlands. Das Bruttoinlandsprodukt liegt mit 31.300 € pro Kopf deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 27.000 €. Die Region ist Entscheidungszentrum bedeutender international agierender Konzerne. Beispielsweise sind die BASF SE, die SAP AG oder die Heidelberger Druckmaschinen AG in ihren Tätigkeitsfeldern die weltweit größten, während die Daimler AG mit den weltgrößten Werken für Lkw in Wörth und für Busse in Mannheim in der Region präsent ist. Eine Reihe weiterer Großunternehmen zeigt die breite wirtschaftliche Basis der Region. Und das mit einer langen Historie: Die Stärke der Region hat ihre Wurzeln in einer traditionsreichen Industriegeschichte, die Erfindungen wie den Traktor oder das Automobil hervorgebracht hat. Die langjährige Innovationskultur macht die Region noch heute zum dynamischen Industriestandort.

Abb. 1: Metropolregion Rhein-Neckar



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

In Heidelberg wurde 1386 mit einigen hundert Studenten die erste Universität auf deutschsprachigem Boden gegründet – heute gibt es knapp 70.000 Studierende aus aller Welt an den 21 Hochschulen der Region. An den international renommierten Forschungseinrichtungen arbeiten Wissenschaftler aus aller Welt. Zahlreiche Auszeichnungen, vordere Platzierungen in internationalen Universitätsrankings und die bislang 15 Nobelpreisträger aus der Region sprechen für die Qualität der Forschungslandschaft. Neben dem großen Forschungskomplex im Bereich Biomedizin vervollständigen Einrichtungen wie die Akademie der Wissenschaften, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und die Forschungsgruppe Wahlen das Spektrum wissenschaftlicher Vorzeigeeinrichtungen in der Metropolregion Rhein-Neckar.

2 Regionalplanung in der Metropolregion Rhein-Neckar

Die Wurzeln einer gemeinsamen, auch formell verankerten Regionalplanung in der Metropolregion Rhein-Neckar reichen bis in die 1950er-Jahre zurück und lagen dem Bemühen zugrunde, trotz der Lage in drei neu gegründeten Bundesländern gemeinsame Lösungen zu finden. 1951 wurde die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar gegründet, deren Zweck die gemeinsame Planung insbesondere des Verkehrs, der Versorgung mit Gas, Wasser und Strom, von Industrie- und Wohnsiedlungen, des Anstaltswesens, des Feuereschutzes und der Kultur war. Bereits zu dieser Zeit zeigen sich viele Aufgabenfelder, die auch heute die Regionalplanung und -entwicklung prägen und denen es „quasi immanent ist, auf regionaler Ebene erledigt zu werden“ (Mandel: 132).

Mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet im Jahr 1969 und der sich darauf stützenden Gründung des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar 1970 war das zwischenzeitliche Modell einer zweistufigen Regionalplanung geboren. Zweistufig deshalb, weil mit dem vom Raumordnungsverband aufgestellten Raumordnungsplan Rhein-Neckar ein Rahmen vorgegeben wurde, welcher von den Trägern der Regionalplanung zu beachten war. Hierbei ist festzuhalten, dass mit dem Regionalverband Rhein-Neckar-Odenwald sowie der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz die Regionalplanungsträger in einer gemeinsamen Verwaltung eng, teils in Personalunion, mit dem Raumordnungsverband verknüpft waren.

Vor dem Hintergrund der politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen zu Beginn der 1990er-Jahre, der zunehmenden Globalisierung und des technologischen Fortschritts zeigte sich die Notwendigkeit, auch die bestehenden Strukturen der zweistufigen Regionalplanung und der drei zwar gemeinsam agierenden, aber formell getrennten Planungsverbände entscheidend weiterzuentwickeln. Ansporn waren auch die weitreichenden Neuorganisationen in den Regionen Stuttgart und Hannover. In der Region Rhein-Neckar selbst gelang dies nach einhelliger Meinung 1998 nur unzureichend mit einer Satzungsänderung des Raumordnungsverbandes. Sie sah eine Stärkung der Koordinations- und Moderationsfunktionen des Verbandes vor, jedoch nicht die Übertragung eigener, regionalbedeutsamer Trägerschaftsaufgaben (vgl. Verband Region Rhein-Neckar 2005: 20).

Abb. 2: Vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar zum Verband Region Rhein-Neckar

Raumordnungsverband Rhein-Neckar

bis 31.12.2005



Verband Region Rhein-Neckar

ab 01.01.2006



- Grenze des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar
- Planungsgemeinschaft Rheinpfalz
- Regionalverband Rhein-Neckar-Odenwald
- Kreis Bergstraße (Teil der Region Südhessen)
- Verband Region Rhein-Neckar

Quelle:
Verband Region Rhein-Neckar 2006

Etwa mit der Jahrtausendwende begann ein breiter und intensiver Diskurs über die Weiterentwicklung und Stärkung der Region Rhein-Neckar mit dem Ziel, bestehende Denkmuster und formelle Schranken zu überwinden, die Region insgesamt neu aufzustellen sowie im internationalen Wettbewerb nachhaltig zu stärken, worauf noch ausführlicher eingegangen wird. Ein wesentlicher Aspekt dieses Prozesses war auch eine deutliche Stärkung der Organisation der Regionalplanung und -entwicklung. 2004 sagten die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz bei einem Treffen in Ludwigshafen einen neuen Staatsvertrag als neue Basis der regionalen Zusammenarbeit innerhalb eines Jahres zu. Dank der geleisteten Vorarbeiten wurden exakt ein Jahr später mit der Unterzeichnung des neugefassten Staatsvertrages im Juli 2005 die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um die regionale Organisation auf ein starkes Fundament zu stellen.

Auf Grundlage des neuen Staatsvertrages wurde am 1. Januar 2006 der Verband Region Rhein-Neckar als Körperschaft des öffentlichen Rechts und Rechtsnachfolger des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, des rechtsrheinischen Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald und der linksrheinischen Planungsgemeinschaft Rheinpfalz gegründet. Die Verbandsstruktur lehnt sich an das baden-württembergische Modell der kommunal verfassten Regionalverbände an. Oberstes Entscheidungsgremium ist dabei die Verbandsversammlung mit 96 Mitgliedern, die von den politischen Gremien der Stadtkreise bzw. kreisfreien Städte und den Landkreisen ernannt werden. Der Planungsausschuss und der Ausschuss für Regionalentwicklung und -management sind beschließende Ausschüsse mit jeweils eigenen, in der Verbandssatzung festgelegten Aufgabenbereichen.

Laut Staatsvertrag stehen dem Verband Region Rhein-Neckar nun weitreichende Kompetenzen im Bereich der Regionalplanung und des Regionalmanagements zu. Kernaufgabe ist die Aufstellung und Fortschreibung eines einheitlichen Regionalplans für das Verbandsgebiet. Zudem ist auch auf die Verwirklichung des Planes hinzuwirken. Für die baden-württembergischen und rheinland-pfälzischen Teilräume gilt der Einheitliche Regionalplan Rhein-Neckar unmittelbar. Für den hessischen Teilraum sollen die Aussagen des Einheitlichen Regionalplans die inhaltliche Grundlage für die Aufstellung des Regionalplanes Südhessen im Bereich des Kreises Bergstraße bilden. Diese Sonderregelung wurde getroffen, da der Kreis Bergstraße sowohl Teil der Region Rhein-Neckar als auch Teil der Region Südhessen ist.

Daneben wurden dem Verband Region Rhein-Neckar, soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur des Verbandsgebietes erforderlich ist, laut dem neuen Staatsvertrag von 2005 folgende umsetzungsorientierte Aufgaben und Zuständigkeiten zugewiesen:

- Trägerschaft und Koordinierung für die regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung und das regionalbedeutsame Standortmarketing
- Trägerschaft und Koordinierung für einen regionalbedeutsamen Landschaftspark sowie von regionalbedeutsamen Erholungseinrichtungen
- Koordinierung von Aktivitäten im Bereich der integrierten Verkehrsplanung und des Verkehrsmanagements sowie der Energieversorgung auf der Grundlage von regionalen Entwicklungskonzepten

- Trägerschaft und Koordinierung für regional bedeutsame Kongresse, Messen, Kultur- und Sportveranstaltungen
- Trägerschaft und Koordinierung des regionalen Tourismusmarketing

Herauszuheben ist, dass der Verband dabei neben der Koordinierung und Moderation außer in den Bereichen Verkehr und Energie nun auch Trägerschaftsaufgaben übernehmen kann. Daneben kann der Verband in allen regionalbedeutsamen Belangen Mitgliedschaften eingehen sowie zur Erfüllung regionalbedeutsamer Entwicklungsaufgaben auch eigene Gesellschaften gründen.

In der Geschäftsstelle des Verbandes Region Rhein-Neckar in Mannheim sind etwa 30 Mitarbeiter mit der praktischen Umsetzung dieser Aufgaben betraut. Leitende Funktionen haben dabei insbesondere der Verbandsdirektor sowie der Leitende Direktor, Letzterer vor allem für die Planungsaufgaben im engeren Sinne. Daneben wurde die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH als operative Plattform gegründet, in der die Fäden für die gemeinschaftliche Regionalentwicklung zusammenlaufen. An der GmbH mit aktuell etwa 35 Mitarbeitern hält der Verband Region Rhein-Neckar wiederum die Hälfte der Gesellschaftsanteile, zudem ist der Verbandsdirektor des Verbandes in Personalunion einer der beiden Geschäftsführer der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH. Weitere Gesellschafter der GmbH sind der Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V., die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern. In dem Verein mit über 600 Mitgliedern sind maßgebliche Akteure vor allem aus der Wirtschaft, aber auch aus Wissenschaft und der öffentlichen Verwaltung versammelt. Er ist maßgeblicher Impulsgeber für die inhaltliche Ausrichtung der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH und auch insgesamt für die strategische Ausrichtung der Metropolregion.

Mit der Unterzeichnung des neuen Staatsvertrages 2005 ist es somit gelungen, trotz der Lage der Region in drei Bundesländern die bisher auf drei Planungsverbände aufgeteilten Regionalplanungsaufgaben im neuen Verband Region Rhein-Neckar zusammenzuführen. Hilfreich war dabei sicherlich die jahrzehntelange enge inhaltliche und personelle Verknüpfung der Vorgängerverbände, auf die aufgebaut werden konnte. Aus regionaler Sicht unbefriedigend ist dabei allerdings, dass der Einheitliche Regionalplan Rhein-Neckar im hessischen Teilraum trotz teilweise engster räumlicher Verknüpfungen keine Rechtskraft entfaltet, sondern lediglich Vorschlagscharakter besitzt.

3 Gemeinschaftliche Regionalentwicklung in der Metropolregion

Lag bis in die 1990er Jahre der Schwerpunkt der regionalen Zusammenarbeit in der Regionalplanung und -entwicklung im engeren Sinne, änderte sich dies aufgrund der wachsenden Herausforderungen mit der Initiierung der Regionalgespräche Rhein-Neckar-Dreieck im Jahr 2000. Diese umfassten etwa 120 Akteure vor allem aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und den Kommunen und befassten sich in drei Vollversammlungen insbesondere mit Fragen der ICE-Neubaustrecke Rhein/Main-Rhein/Neckar und der Entwicklung der „Vision Rhein-Neckar-Dreieck 2015“. Dieser Vision lag das Ziel zugrunde, bis 2015 zu einer der wettbewerbsfähigsten und attraktivsten Regionen Europas zu werden.

Ein halbes Jahr nach der Verabschiedung der Vision 2015 im Februar 2003 und dem damit verbundenen Ende der Regionalgespräche lud Eggert Voscherau, damals stellvertretender Vorstandsvorsitzender der BASF SE, zu einer ersten Sitzung der Zukunftsinitiative Rhein-Neckar-Dreieck ein. Verbunden mit dem Appell an die Region, die Anstrengungen bei der regionalen Zusammenarbeit spürbar zu steigern, stattete die BASF die Zukunftsinitiative mit beachtlichen Finanz- und Personalmitteln aus (vgl. Mandel 2009: 134). Entscheidend war, die neun Oberziele der Vision 2015 mit Themenpaten zu personalisieren. Beispielsweise war der damalige Vorsitzende des Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar, Dr. Wolfgang Pföhler, Themenpate des Oberziels „Regionale Identität“ mit dem Teilprojekt „Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit“. Die Stärkung und Vereinheitlichung der bis dahin zweistufigen Regionalplanung war ein wichtiges Ziel dieser Aktivitäten.

Ebenfalls 2003 wurde vom damaligen Raumordnungsverband und den Kammern ein Gutachten zur strategischen und strukturellen Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Region Rhein-Neckar in Auftrag gegeben. Es enthält u. a. den Entwurf für ein neues regionales Organisationsmodell sowie für einen neuen Staatsvertrag. In dem Gutachten wurden auch Lösungsmöglichkeiten für eine einheitliche und einstufige Regionalplanung vorgeschlagen, die im neuen Staatsvertrag aufgegriffen wurden.

Mit dem neuen Staatsvertrag 2005 und der Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar und der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH entwickelten sich diese beiden Institutionen auf der operativen Ebene zu den Hauptakteuren der gemeinschaftlichen Regionalentwicklung in der Metropolregion. Konkrete Themen sind beispielsweise die Initiierung und Umsetzung des Regionalparks Rhein-Neckar, die Förderung der regionalen Identität, die Regionalstrategie Demografischer Wandel, das internationale Standortmarketing, die Positionierung und Weiterentwicklung der regionalen Cluster, die Verbesserung der Bildungs- und Arbeitschancen, die Steigerung der Verwaltungseffizienz sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

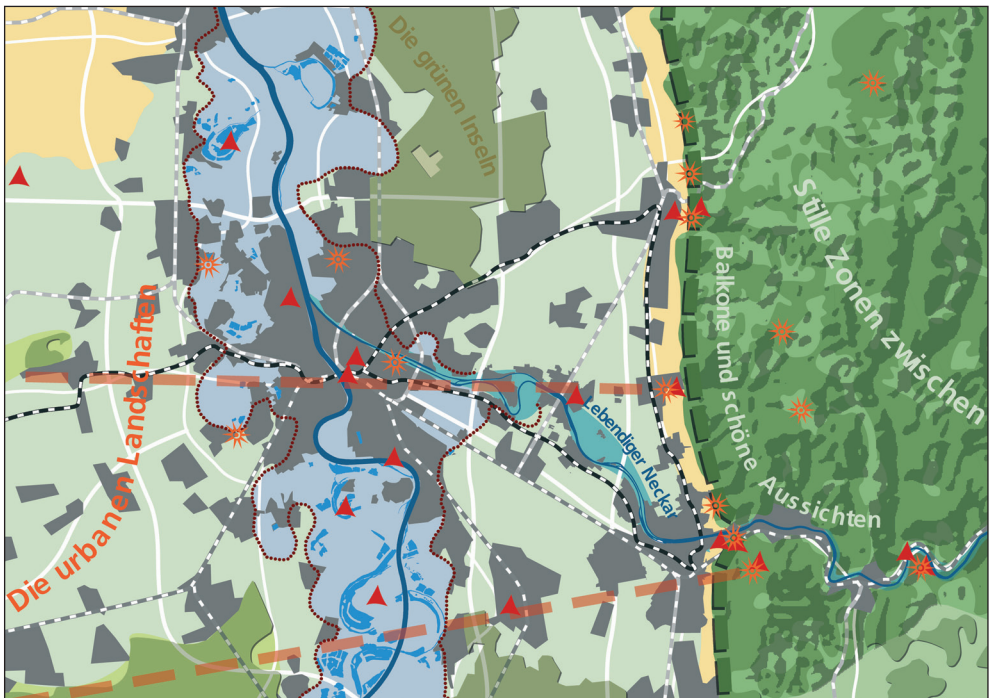
Nach der Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar wurde ein Strategiepapier erarbeitet, welches von der Verbandsversammlung im Dezember 2006 beschlossen wurde (vgl. Verband Region Rhein-Neckar 2006). Wie bereits im neuen Staatsvertrag festgehalten, sieht sich der Verband darin folgerichtig nicht nur für die planerische Gestaltung der gesamträumlichen Entwicklung, sondern auch für die Umsetzung durch konkrete Projekte der Regionalentwicklung zuständig. Bei regionalbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sieht er sich für die Schaffung eines Konsenses und klarer politischer Entscheidungen verantwortlich. Für wichtige Themenbereiche wie den Einheitlichen Regionalplan, die integrierte Verkehrsplanung oder für den Bereich Energieversorgung werden in dem Strategiepapier inhaltliche Zielhorizonte, meist verknüpft mit einer zeitlichen Komponente, dargelegt. Bezüglich des Einheitlichen Regionalplanes wird v. a. auf die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der bisher bestehenden drei Pläne und die Verknüpfung mit informellen, umsetzungsbezogenen Instrumenten verwiesen.

Die Vision 2015 wurde 2009 weiterentwickelt zur Vision 2025 mit folgender Kernaussage: „Die Metropolregion Rhein-Neckar ist als eine der attraktivsten und wettbewerbsfähigsten Regionen Europas bekannt und anerkannt“. Maßstab für die Bewertung der Zielerreichung soll nun die Anerkennung durch Dritte sein.

4 Verknüpfung der strategischen Ziele mit dem einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar

Eine wichtige Voraussetzung für eine enge Verzahnung der in der Vision 2025 und dem Strategiepapier des Verbandes festgehaltenen strategischen Ziele mit den Inhalten des Einheitlichen Regionalplanes Rhein-Neckar ist die räumliche Deckungsgleichheit zwischen der Metropolregion Rhein-Neckar und dem Verband Region Rhein-Neckar als Regionalplanungsträger. Die Akteure der Metropolregion konzentrieren sich bewusst auf einen eher engen Gebietsumgriff mit in der Regel engen Verflechtungen zwischen den einzelnen Teilräumen, beispielsweise hinsichtlich Pendlern oder Tagesausflüglern. Diese Deckungsgleichheit zwischen Metropolregion und Verbandsgebiet ermöglicht, dass sich die politischen Gremien des Verbandes zu Recht auch als Sprachrohr und politische Vertreter der Metropolregion sehen. Von hoher grundsätzlicher Bedeutung ist schließlich, dass die maßgeblich an der Erarbeitung des Einheitlichen Regionalplanes mitwirkenden Akteure auch eng an der Entwicklung der strategischen Ziele für die Metropolregion beteiligt sind.

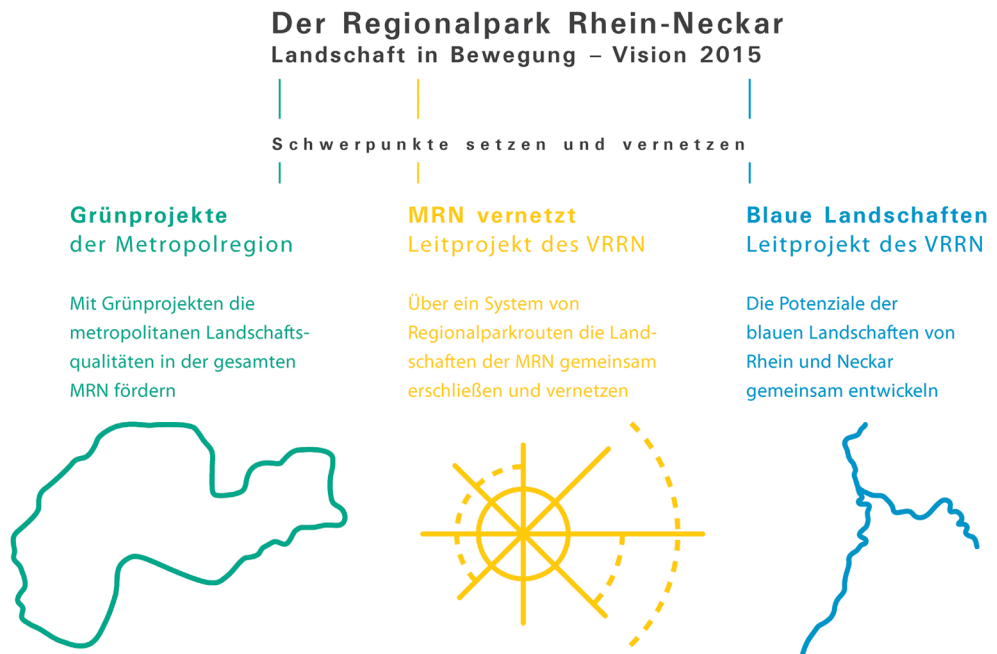
Abb. 3: Regionalpark Rhein-Neckar: Landschaft in Bewegung



Quelle: Verband Region Rhein-Neckar 2009

Der Aufstellungsbeschluss im Jahr 2007 war gewissermaßen der Startschuss für die Erarbeitung des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar 2020. Neben den bekannten, für einen Planungsraum mit 2,4 Mio. Einwohnern, 5.637 km² Fläche und drei Oberzentren für sich genommen schon anspruchsvollen Aufgaben der Regionalplanerstellung kommen für den Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar noch einige spezifische Besonderheiten hinzu. Die Inhalte aus drei bisher eigenständigen, unterschiedlich aktuellen Plänen sind nun nach möglichst einheitlichen Maßstäben zu aktualisieren und in einen gemeinsamen Plan zu überführen. Dabei sind die in den Grundzügen zwar einheitlichen, aber in vielen nicht unwesentlichen Details doch abweichenden landesgesetzlichen und planerischen Vorgaben miteinander in Einklang zu bringen. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die nach Artikel 13 des Staatsvertrages konstituierte Raumordnungskommission, die sich aus Vertretern der obersten Landesplanungsbehörden der Länder zusammensetzt. Insbesondere kann die Raumordnungskommission laut Staatsvertrag über den Planungszeitraum sowie über Form und Inhalt des Einheitlichen Regionalplanes Weisungen erteilen. In der Praxis stimmt sich die Raumordnungskommission mit der Geschäftsstelle des Verbandes Region Rhein-Neckar soweit möglich eng und vertrauensvoll ab.

Abb. 4: Regionalpark Rhein-Neckar: thematische Schwerpunktsetzungen



Quelle: Verband Region Rhein-Neckar 2009

Für die praktische Arbeit erschwerend sind teilweise stark unterschiedliche Grundlagendaten, die seitens der Fachverwaltungen der Länder zur Verfügung gestellt werden und erst mit teils hohem Aufwand harmonisiert werden müssen. Als weiteres Beispiel

sei die Landschaftsrahmenplanung genannt, die für den baden-württembergischen Teilraum als eigenständiges Planwerk vom Verband Region Rhein-Neckar zu erstellen ist, während sie für den rheinland-pfälzischen Teilraum von den Landesbehörden erarbeitet wird und in den Einheitlichen Regionalplan zu integrieren ist. Wie fließen nun die strategischen Ziele der Regionalentwicklung in den Einheitlichen Regionalplan ein? Vorgesehen ist, den eigentlichen Plansätzen ein „Leitbild der regionalen Entwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar“ mit wesentlichen strategischen Aussagen voranzustellen (vgl. Verband Region Rhein-Neckar 2010). Dieses Leitbild kann als Präambel verstanden werden und entfaltet aus rechtlicher Sicht keine Verbindlichkeit. Das Selbstverständnis als Europäische Metropolregion, übergreifende strategische Zielsetzungen wie der Umgang mit dem demografischen Wandel, die Wirtschaftsförderung und Standortentwicklung in der Metropolregion oder die Sicherung und Weiterentwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen werden in dem Leitbild dargestellt.

Konkretere Aussagen finden sich in den Zielen und Grundsätzen des derzeit in Aufstellung befindlichen Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar 2020. Im Kapitel „Regionale Raum- und Siedlungsstruktur“ weisen die Aussagen zu den Raumkategorien und den Zentralen Orten darauf hin, wie die Region im Sinne der Vision 2025 „als eine der attraktivsten und wettbewerbsfähigsten Regionen Europas“ aus Sicht der Regionalplanung zu entwickeln ist. Die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung ist mit den im ersten Arbeitsentwurf vorgesehen Maximalwerten vergleichsweise restriktiv, was mit den strategischen Zielaussagen einer zukunftsfähigen Entwicklung korreliert. Besonders klar wird bei den Aussagen im Unterkapitel „Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“ des Entwurfes Bezug auf die übergeordneten strategischen Zielsetzungen genommen. Durch die Dreiteilung in „Standorte für die Eigenentwicklung“, „regionale Gewerbeschwerpunkte“ sowie „Vorranggebiete für Industrie, Gewerbe, Dienstleistung, Logistik“ erfolgt eine klare Priorisierung, die auch überregional bedeutsame Ansiedlungen durch gut geeignete Flächenangebote erleichtern soll. Insbesondere durch die an günstigen Standorten ausgewiesenen und von anderen Nutzungen freizuhaltenden Vorranggebiete soll die Metropolregion als dynamischer Wirtschaftsraum im Sinne der Vision 2025 weiter gestärkt werden.

Die Aussagen zur regionalen Freiraumstruktur sind inhaltlich mit den übergeordneten strategischen Zielsetzungen eng verknüpft. Dies gilt insbesondere für die Aussagen zum Regionalpark Rhein-Neckar in Bezug auf die regionale Entwicklungsstrategie.

Deutlich wird die Verknüpfung mit übergeordneten Zielsetzungen auch im Kapitel „Regionale Infrastruktur“, hier insbesondere im Unterkapitel „Verkehrswesen“ des ersten Arbeitsentwurfes. Die Aussagen zur Regionalen Gesamtverkehrskonzeption nehmen in hohem Maß Bezug auf die strategischen Entwicklungsziele der Metropolregion. Dies gilt beispielsweise auch für die Aussagen zur ICE-Neubaustrecke Rhein/Main-Rhein/Neckar, zum Luftverkehr oder zum Güterverkehr. Im Unterkapitel „Energie“ des Arbeitsentwurfes sind viele Aussagen ebenfalls kohärent zu den strategischen Zielsetzungen.

5 Verzahnung zwischen dem einheitlichen Regionalplan und der Umsetzungsebene

Durch die im Staatsvertrag eingeräumten Trägerschaftsaufgaben für den Verband Region Rhein-Neckar und die bereits aufgezeigten engen organisatorischen und personellen Verflechtungen zwischen der Regionalplanung und -entwicklung sind die Voraussetzungen grundsätzlich gut, dass die im Einheitlichen Regionalplan aufgezeigten Maßnahmen und Projekte tatsächlich zur Umsetzung gelangen. Unabhängig davon gilt für eine Vielzahl der im Einheitlichen Regionalplan enthaltenen Planungen, dass die Umsetzung aufgrund gesetzlicher Vorgaben anderen Behörden und Institutionen unterliegt.

In einigen Bereichen, zu denen im Einheitlichen Regionalplan Aussagen getroffen werden, entfaltet der Verband Region Rhein-Neckar eigene Aktivitäten bezüglich der konkreten Umsetzung. Dies trifft zuerst die alltäglichen Abstimmungsprozesse und Beteiligungsverfahren etwa im Bereich der Siedlungsplanung, im Einzelhandel oder bei Infrastrukturplanungen Dritter. Hier werden die Ziele und Grundsätze des Regionalplanes greifbar und es gilt, ihnen zur Umsetzung zu verhelfen.

Daneben ist der Verband in einer Vielzahl von Projekten im Rahmen des Regionalmanagements aktiv. Nachfolgend sind einige Projekte genannt, welche sich eng aus den Zielen der aktuell noch gültigen teilträumlichen Regionalpläne und des Arbeitsentwurfes Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar ableiten. Dies betrifft zum Beispiel den Bereich des Siedlungsflächenmanagements, in dem der Verband mit den Projekten Raum+, der Erhebung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen, sowie dem Nachfolgeprojekt Raum+ AKTIV, der konkreten baulichen Umsetzung der erhobenen Potenziale gemeinsam mit Modellgemeinden, umsetzungsbezogen tätig ist.

Das Konzept zum Regionalpark Rhein-Neckar wird auf der Grundlage eines Masterplanes schrittweise mit den kommunalen und regionalen Partnern umgesetzt. Im Themenbereich Naherholung werden gemeinsam mit der kommunalen Ebene Studien und Konzepte erstellt, um das infrastrukturelle Angebot für Einwohner wie auch für Gäste weiter zu verbessern. Vielfältige Aktivitäten bestehen auch zur Förderung des Tourismus, angefangen von Grundlagenstudien bis hin zur Vernetzung der bestehenden Angebote.

Im Bereich Verkehr koordiniert und organisiert der Verband die regionalen Aktivitäten für den Bau der ICE-Neubaustrecke Rhein/Main-Rhein/Neckar mittels regelmäßiger Treffen im sogenannten ICE-Forum. Durch gutachterliche Arbeiten werden die Umsetzbarkeit und die Auswirkungen von geplanten Verkehrsprojekten wie etwa einer weiteren Rheinquerung untersucht. Ganz konkret ist der Verband im Bereich der Planung der regionalen und überregionalen Radwegeschilderung tätig.

Auch die im Regionalplan aufgeführten Ziele und Grundsätze im Kapitel Energie werden durch Gutachten und Strategien, gemeinsam erstellt und koordiniert mit den bedeutenden regionalen Partnern, umsetzungsbezogen vertieft. Durch regelmäßige, gut besuchte Foren wird das Bewusstsein für die Risiken und Gefahren von Hochwasser geschärft und die Umsetzung von Maßnahmen zur Risikovorsorge werden erleichtert.

Einige Themenfelder, die im Arbeitsentwurf des Einheitlichen Regionalplans angesprochen sind, werden auch von der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH konkretisiert und umgesetzt. Dies betrifft vor allem die Plankapitel zu Wirtschaft und Dienstleistung mit breit angelegten Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung. Zukünftig ist beispielsweise zu erwarten, dass für die neu festgelegten überregional bedeutsamen Gewerbeschwerpunkte eine gezielte Ansiedlungspolitik betrieben wird.

6 Fazit

Mit der Unterzeichnung des neuen Staatsvertrages über die Zusammenarbeit und die Weiterentwicklung in der Region Rhein-Neckar 2005 wurde ein Meilenstein bezüglich einer einheitlichen Regionalplanung in der Metropolregion und für die Zuständigkeit von umsetzungsbezogenen, regionalbedeutsamen Trägerschafts- und Koordinationsaufgaben erreicht. Ergebnis des Vertrages waren die Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar und der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH als die beiden operativen Hauptakteure für die bundesweit beachtete gemeinschaftliche Regionalentwicklung in der Region. Durch die engen organisatorischen und personellen Verflechtungen sind die Rahmenbedingungen grundsätzlich gut, einerseits die strategischen Entwicklungsziele der Metropolregion in dem in der Aufstellung befindlichen Einheitlichen Regionalplan Rhein-Neckar 2020 zu verankern. Andererseits bestehen aufgrund dieser engen Verflechtungen günstige Voraussetzungen, die im Einheitlichen Regionalplan enthaltenen Ziele und Grundsätze im Rahmen der Regionalentwicklung und des Regionalmanagements auch tatsächlich umzusetzen.

Durch die anspruchsvolle Aufgabe der Aufstellung des ersten Einheitlichen Regionalplanes für eine Metropolregion mit 2,4 Mio. Einwohnern und drei Oberzentren sowie insbesondere vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderung der Lage des Planungsraums in drei Bundesländern ist die Integration der strategischen Entwicklungsziele in den Einheitlichen Regionalplan ein zwar wichtiger, jedoch nicht alleiniger Aspekt. Entsprechend ist eine Berücksichtigung der regionalen Strategie im Arbeitsentwurf des Regionalplans zwar erkennbar, diese sollte jedoch weiter verfeinert werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Regionale Entwicklungsstrategie der Metropolregion Rhein-Neckar auf mehreren Säulen ruht. Neben der nach wie vor zentralen Rolle der klassischen Regionalplanung als rechtlichem Rahmen gewinnen strategisch-konzeptionelle Umsetzungsmodelle und Masterpläne auf der regionalen Ebene zunehmend an Bedeutung. Hervorgehoben für die Metropolregion Rhein-Neckar seien hier insbesondere der Regionalpark Rhein-Neckar, die Regionalstrategie Demografischer Wandel und die regionale Wirtschaftsförderung. Die Instrumente der klassischen Regionalplanung alleine werden die wachsenden Anforderungen an die Regionen in einem globalisierten Europa nicht erfüllen können. Die Metropolregion Rhein-Neckar ist mit den ihr durch den Staatsvertrag zugeordneten zusätzlichen Möglichkeiten und Kompetenzen im Bereich der Regionalentwicklung und des Regionalmanagements jedoch gut aufgestellt und auf einem vielversprechenden Weg.

Literatur

- Becker-Marx, K.; Schmitz, G.; Fischer, K. (1999): Aufbau einer Region. Raumordnung an Rhein und Neckar. Schwetzingen.
- Mandel, K. (2009): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region. In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden, 130-142.
- Metropolregion Rhein-Neckar GmbH (2010): Innovationskultur und Dynamik. <http://www.m-r-n.com/1010.0.html> (16.04.2010).
- Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet (2005).
- Verband Region Rhein-Neckar: Metropolregion Rhein-Neckar: <http://www.vrrn.de/1219.0.html> (16.04.2010).
- Verband Region Rhein-Neckar (2010): Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar 2020. Plansätze. Erster Arbeitsentwurf Stand 28.01.2010 (unveröffentlicht).
- Verband Region Rhein-Neckar (2006): Strategiepapier. http://www.vrrn.de/fileadmin/Subportal-VRRN-Redaktion/documents/PDF/Sonstiges/Strategiepapier_VRRN.pdf (16.04.2010).
- Verband Region Rhein-Neckar (2005): Das Rhein-Neckar-Dreieck auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. Fakten und Hintergründe (unveröffentlicht).

Deutschland: Region Mittleres Mecklenburg/Rostock

Gliederung

- 1 Beschreibung von Lage und Rahmenbedingungen
 - 2 Strategische Planung und Planungsprozess
 - 2.1 Regiopole Rostock
 - 2.2 Flächenvorsorge Seehafen Rostock
 - 2.3 Regionalmanagement in der Region Mittleres-Mecklenburg/Rostock
 - 3 Fazit
- Literatur

1 Beschreibung von Lage und Rahmenbedingungen

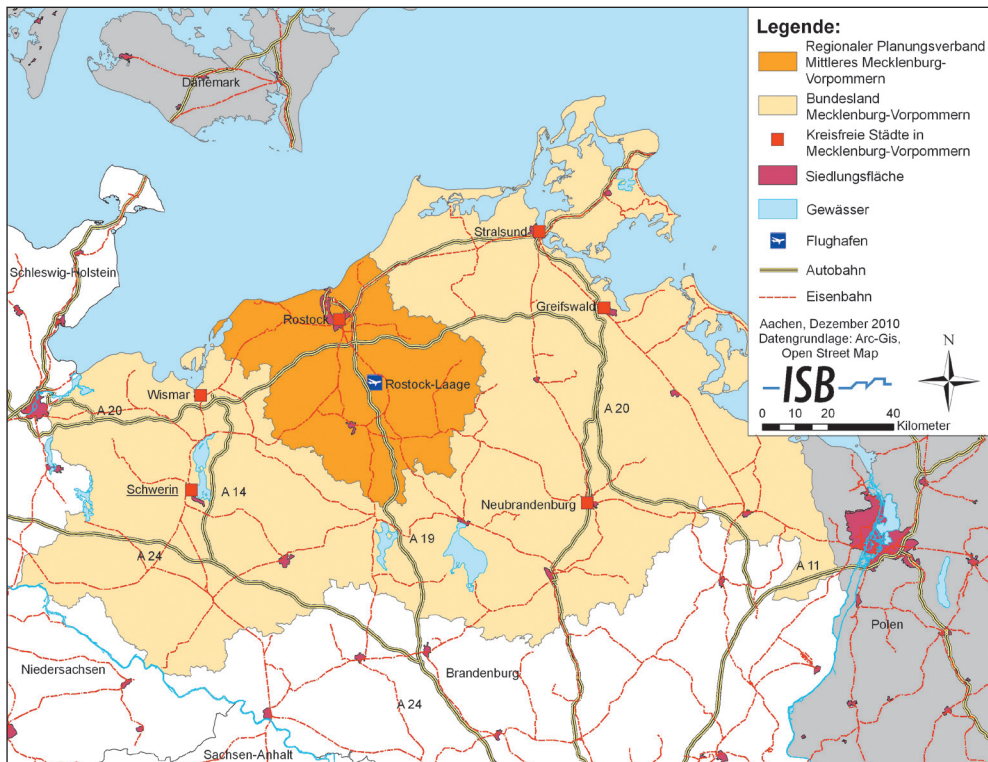
Die Region Mittleres Mecklenburg/Rostock liegt im Nordosten Deutschlands zwischen den Metropolregionen Hamburg, Berlin und Kopenhagen/Malmö. Sie setzt sich zusammen aus den Landkreisen Bad Doberan und Güstrow sowie der kreisfreien Hansestadt Rostock. Die Gesamtfläche der Region beträgt 3.600 Quadratkilometer. 421.852 Einwohner leben im Jahr 2007 in 122 Gemeinden. Bis zur Kommunalreform im Jahr 2010 waren elf Gemeinden amtsfrei, die übrigen wurden durch 13 Ämter verwaltet. Etwa 60 % der Gemeinden haben weniger als 1.000 Einwohner.

Die Region Mittleres Mecklenburg/Rostock hat mit 117 EW/km² die höchste Bevölkerungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern (Landesdurchschnitt: 73 EW/km², Deutschland: 231 EW/km²). Die Region ist das wirtschaftliche und wissenschaftliche Zentrum des Landes und besitzt mit Rostock den wichtigsten Standort der maritimen Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns. Insbesondere zählen dazu die Wadan Yards, eine der modernsten Kompaktwerften Europas und mit dem Seehafen Rostock (26,5 Mio. t Gesamtumschlag in 2007) der zweitgrößte Ostseehafen Deutschlands. Dieses sind auch die zentralen Anknüpfungspunkte für die strategische Ausrichtung der Region hinsichtlich der Themen sowie für die Inhalte und Zielfestlegungen im Regionalen Raumentwicklungsprogramm. Weitere wirtschaftliche Schwerpunkte sind die Landwirtschaft, die maritime Biotechnologie, die Medizintechnik sowie die Herstellung von Anlagen zur Erzeugung regenerativer Energien.

Das Leitbild der Region lässt sich mit den Schlagworten „innovativ, maritim, naturnah“ umschreiben. Es basiert auf einer umfassenden Analyse und spiegelt die strategischen Schwerpunkte der weiteren Entwicklung wider. Im Rahmen der „Regionalen Agenda Mittleres Mecklenburg/Rostock“ erarbeitet, wurde es von der Verbandsversammlung am 13.06.2002 als richtungweisend beschlossen. Damit bildet es die Zielstellung für die künftige nachhaltige Entwicklung unserer Region. Besondere Schwerpunkte liegen in

- der Vernetzung zwischen den zahlreichen Forschungsinstituten – allen voran die Universität Rostock – und den Unternehmen der Region. Dieses ist Antrieb für die Zukunftstechnologien Biotechnologie und Medizintechnik, Erneuerbare Energien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien und wird durch weiterführende Aktivitäten in den Bereichen Bildung sowie frauen- und familienfreundliche Strukturen ergänzt;
- der geographisch günstigen Lage in der Wachstumsregion Ostsee zwischen den Metropolen Berlin und Hamburg und der Öresundregion, die zu einer dynamischen Entwicklung besonders in der Transport- und Logistikbranche mit einer spürbaren Flächennachfrage führt;
- den hochwertigen Lebensräumen an der Ostseeküste vom Salzhaff bis Graal-Müritz; die naturnahen Wälder und die Flusstäler der Warnow und der Recknitz sowie die guten Umweltbedingungen machen den Reiz der Region aus und laden zur Erholung ein. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung werden die hohen Naturraumpotenziale und ein funktionsfähiger Naturhaushalt erhalten. Dabei spielt die Landwirtschaft als größter Flächennutzer eine wichtige Rolle mit der Produktion gesunder und hochwertiger Lebensmittel.

Abb. 1: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

Der Regionale Planungsverband Mittleres-Mecklenburg/Rostock wurde 1991 auf Grundlage des ersten Landesplanungsgesetzes für Mecklenburg-Vorpommern gebildet. Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Rostock. Mitglieder sind die Landkreise Bad Doberan und Güstrow sowie die Hansestadt Rostock. Als Hauptaufgabe ist ihm die Regionalplanung als wesentlicher Teil der Landesplanung übertragen worden. Dafür stehen ihm verschiedene Organe bzw. Gremien zur Verfügung. Bis zur Kommunalreform im Jahr 2011 setzte sich die Verbandsversammlung aus den Landräten der Landkreise Güstrow und Bad Doberan und dem Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock sowie den weiteren, für die Dauer einer kommunalen Wahlperiode gewählten Vertretern aus den Kreistagen bzw. aus der Bürgerschaft zusammen. Sie besteht aus 38 Vertretern. Aus der Hansestadt Rostock wirken 15, aus dem Landkreis Bad Doberan zwölf und aus dem Landkreis Güstrow elf Personen mit. Die Verbandsversammlung hat einen Planungsausschuss, einen Verwaltungsausschuss sowie einen Planungsbeirat (unter Hinzuziehung weiterer Mitglieder des politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Lebens) gebildet. Die Verbandsversammlung beschließt über alle wichtigen Angelegenheiten des Regionalen Planungsverbandes Mittleres-Mecklenburg/Rostock wie beispielsweise die Aufstellung, Änderung oder Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms oder der räumlich und fachlich begrenzten Teilprogramme, die Abgabe von Stellungnahmen im Namen des Verbandes, Vereinbarungen zur Zusammenarbeit über die Regionsgrenzen hinaus, die Feststellung der Haushaltsatzung und des Haushaltsplanes, die Festsetzung der Umlagen der Mitglieder und die Bildung und Zusammensetzung von Ausschüssen sowie deren Aufgaben und Kompetenzen. Die Sitzungen der Verbandsversammlung finden in der Regel jährlich bzw. bei Bedarf statt.

Der Vorstand besteht aus sechs Mitgliedern. Dieses sind die Landräte der Landkreise und der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock sowie drei weitere Mitglieder, welche von der Verbandsversammlung gewählt werden. Aufgaben des Vorstandes sind die Vertretung des Regionalen Planungsverbandes sowie die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen der Verbandsversammlung. Der Vorsitzende führt nach Weisung der Verbandsversammlung und des Verbandsvorstandes die laufenden Geschäfte. Hierbei bedient er sich der Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes.

Die Aufgaben der Geschäftsstelle des Planungsverbandes nimmt nach Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern das Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres-Mecklenburg/Rostock wahr. Es unterstützt den Planungsverband bei seinen Aufgaben, insbesondere bei der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms und dessen Umsetzung.

2 Strategische Planung und Planungsprozess

Für Planung und Planungsprozess sind zwei wesentliche Punkte von Relevanz, nämlich zum einen, dass Regionalplanung eine überwiegend strategische Zielorientierung hat, und zum zweiten das kurzfristige operative regionalplanerische Handeln. Letzteres überwiegt im Tagesgeschäft des Praktikers und überdeckt zum Teil die strategischen Aktivitäten, wenn nicht z. B. gerade eine substanzielle Änderung bzw. die Fortschreibung

oder Neuaufstellung des Regionalplanes anliegt. Insofern stehen die drei im Folgenden vorgestellten Beispiele „Regiopole Rostock“, „Flächenvorsorge Seehafen Rostock“ und „Regionalmanagement Mittleres Mecklenburg/Rostock“ aus der Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock exemplarisch für die Sicherung einer strategieorientierten mittel- und langfristigen nachhaltigen Regionalentwicklung. Sie zeigen damit die Hauptziele, also die strategische Ausrichtung der Regionalentwicklung, die durch planerische Festlegungen zu ermöglichen, zu sichern und zu unterstreichen sind.

Allein durch die Begrifflichkeit der Überschrift „Regionales Raumentwicklungsprogramm“ wird im Vergleich zum Titel der 1. Generation der Regionalpläne in Mecklenburg-Vorpommern, die Anfang/Mitte der 1990er Jahre noch als „Regionale Raumordnungsprogramme“ erschienen, die neue Qualität und Dynamik regionalplanerischer Entwicklungsstrategien in den Plänen der 2. Generation symbolisiert.

2.1 Regiopole Rostock

Mit dem 2. Entwurf zum Regionalen Raumentwicklungsprogramm (RREP) „Mittleres Mecklenburg/ Rostock“ beschloss die Verbandsversammlung im Mai 2009 als erste Leitlinie der nachhaltigen Regionalentwicklung:

„Alle Planungen und Maßnahmen sind bei Erhaltung und Entwicklung der ökologischen Potenziale auf die nachhaltige Sicherung und Entwicklung der Planungsregion als ökonomisches, soziales, wissenschaftliches und kulturelles Zentrum des Landes Mecklenburg-Vorpommern auszurichten. Die Hansestadt Rostock ist als Regiopole des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit ihrem oberzentralen Verflechtungsbereich (Regiopolregion) zu entwickeln.“

Daraus ergeben sich Fragen, z. B. was ist eine Regiopole (Oberzentrum de luxe, kleine Schwester der Metropole) oder bedarf es überhaupt in Deutschland einer weiteren Kategorie in der Zentralorthierarchie?

Das raumordnerische Leitbild „Wachstum und Innovation“ (2006) sieht für die Bundesrepublik elf Metropolregionen vor und weist ihnen engere und erweiterte Verflechtungsräume zu. Außerhalb der engeren metropolitenen Verflechtungsräume sind bisher sehr wenige Wachstumskerne identifiziert worden. In den erweiterten metropolitenen Verflechtungsräumen wird auf die Oberzentren als Wachstumsmotoren verwiesen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von größeren Mittelstädten außerhalb der engeren metropolitenen Verflechtungsräume, die eine räumliche, wirtschaftliche und soziokulturelle Eigendynamik entwickeln, welche über die normalen oberzentralen Funktionsbilder hinausgeht. 2007/2008 entwickelte eine Initiativgruppe aus Rostock zusammen mit der Universität Kassel eine neue Ebene für die zentralörtliche Hierarchie in Deutschland: *die Regiopole*. 82 dieser größeren deutschen Mittelstädte wurden u. a. in Anlehnung an den Metropolfunktionen-Index evaluiert und 33 davon wurden in einer Ranking-Darstellung bezüglich ihrer „Regiopoleneignung“ bewertet.

Am 27.10.2009 fand in Rostock das 1. nationale Regiopolenforum statt, auf dem der Wirtschaftsraum Rostock erstmals seine sieben Kernziele für eine Regiopolstrategie zur Diskussion stellte:

1. In der zentralörtlichen Gliederung Deutschlands wird die Regiopole als neue Kategorie für kleine Großstädte unterhalb der Metropole mit einem herausgehobenen oberzentralen Status in den erweiterten metropolitenan Verflechtungsbereichen eingeführt.
2. Bei der Überarbeitung der raumordnerischen Leitbilder muss die Ministerkonferenz für Raumordnung im Leitbild „Wachstum und Innovation“ die Rolle und Bedeutung von Regiopolen in diesen erweiterten metropolitenan Verflechtungsbereichen berücksichtigen.
3. Der Regiopolenstatus muss im Bund-Länder-Finanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich der Länder eine besondere Beachtung finden.
4. In den Regiopolen sind die politischen und ökonomischen Entscheidungs- und Kontrollfunktionen dieser Wirtschaftsräume zu konzentrieren.
5. Die Innovations- und Wettbewerbspotenziale in den Regiopolregionen sind bzgl. ihrer endogenen Stärken und Chancen zu nutzen, um mit einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum soziale und ökologische Erfordernisse zu sichern.
6. Die Regiopolen übernehmen in multiplikativer Ergänzung der Metropolen grenzübergreifende Gateway-Funktionen in national peripheren Räumen.
7. Analog der Metropolenstruktur ist ein deutsches Regiopolennetzwerk als Interessenvertretung dieser Wachstumskerne mit dem Ziel zu schaffen, ihre Identität nach innen auszuprägen und ihre nationale und internationale Lobbyarbeit zu bündeln.

Als Ergebnis der Diskussion bleibt festzustellen, dass eine Reihe auf dem Forum anwesender Vertreter potenzieller „Regiopolen“ diese Ziele positiv aufnahmen. Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat die Landesregierung beauftragt, entsprechende Regiopolen-Aktivitäten über die Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung auszulösen. Der deutsche Städtetag unterstützt diese Idee nachdrücklich und wird über seine Mitglieder einen konstruktiven Dialog in dieser Sache befördern.

2.2 Flächenvorsorge Seehafen Rostock

Die im Stadtgebiet der Hansestadt Rostock liegenden Hafenbereiche bestimmen das maritime Bild der Stadt maßgeblich. Der Hafen, die Hafenwirtschaft und der Schiffbau sowie die damit zusammenhängenden Wirtschaftszweige und -betriebe stellen die ökonomische Basis der Region dar und sind insofern von besonderer Bedeutung. Auch für die Zukunft zeichnet sich eine dynamische Entwicklung der Hafenwirtschaft ab. So wird gemäß vorliegenden Seeverkehrsprognosen des Bundes eine Erhöhung des Umschlags im Rostocker Seehafen bis 2025 auf mehr als das Doppelte (auf 52 Mio. t von 21,2 Mio. t in 2004) prognostiziert. Auch über den Prognosehorizont hinaus wird keine unterproportionale Entwicklung des Güterverkehrsaufkommens gegenüber dem Bruttoinlandprodukt erwartet.

Diesem Entwicklungstrend wird auch der Bedarf an hafenaffinem Gewerbe, Logistik- und Industrieflächen folgen. Allerdings stehen bereits heute wegen der aktuellen Entwicklungen (Ansiedlungen und Erweiterungen) in den Rostocker Hafengebieten kaum noch zusammenhängende Flächen > 10 ha zur Verfügung, sodass bereits die gegenwärtigen Nachfragen nicht oder nur noch begrenzt befriedigt werden können. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, ein regionales Flächenkonzept zu entwickeln, das den gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen unter Berücksichtigung vorhandener Raumnutzungen und -empfindlichkeiten gerecht wird. So erhält die Entwicklungsaufgabe die notwendige Basis durch die Raumordnung.

Bei der Entwicklung des Flächenkonzepts sind folgende Eignungskriterien bezüglich der Hafenwirtschaft besonders zu berücksichtigen:

- Gewährleistung eines 24-Stunden-Betriebs an sieben Tagen in der Woche
- kurze und barrierefreie Zugänge zu Umschlagsflächen an seeschifftiefen Liegeplätzen
- einfache, unter Umgehung des öffentlichen Verkehrsraums nutzbare Verbindungen zwischen den einzelnen Funktionsbereichen
- leistungsfähige Verkehrstrassen in das Hinterland der Häfen

Diese Aufgabe kann nur im regionalen Konsens gelöst werden, da keine der verbandsangehörigen Gebietskörperschaften (Hansestadt Rostock, Landkreise Bad Doberan und Güstrow) alleine dazu in der Lage war. Mit der Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms konzentrierte man sich im 2. Beteiligungsverfahren auf folgenden gutachtlich untersetzten Flächenbedarf:

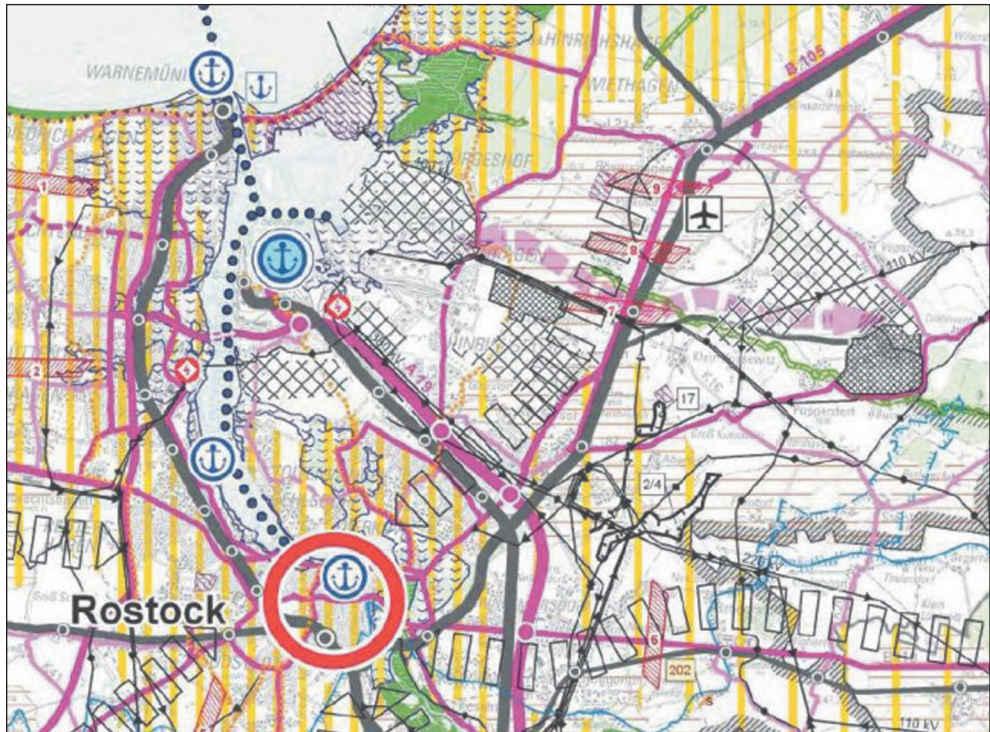
Tab. 1 : Flächenbedarf der Hafenwirtschaft bis zum Jahr 2025 (Hektar Bruttofläche)

Flächenkategorie	Flächenbedarf 2025	Gegenwärtig genutzte Flächen	vorhandene Entwicklungsflächen	erforderliche externe Erweiterung
Flächen für Umschlag und Lagerung	485	345	70	70
Flächen für Logistik, Gewerbe und maritime Dienstleistungen	400	180	60	160
Flächen für hafenaffine Industrieansiedlungen	600	95	75	430
Gesamtfläche	1.485	620	205	660

Quelle: eigene Darstellung nach Hansestadt Rostock 2010: 9

Dieser Flächenbedarf wurde nach raumordnerischen Vorprüfungen wie folgt verortet.

Abb. 2: Auszug RREP MM/R 2. Beteiligungsverfahren



**Vorranggebiet Gewerbe
und Industrie**
RREP Z 4.3 (1)



**Vorbehaltsgebiet Gewerbe
und Industrie**
RREP G 4.3 (2)

Quelle: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/
Rostock 2009

Im Masterplan Güterverkehr und Logistik des Bundes (vgl. Bundesregierung 2008) wird die Seeverkehrsprognose des Bundes (vgl. BMVBS 2007) aufgegriffen und auch für den Universalhafen Rostock wird eine Steigerung der Umschlagsleistungen bis 2025 auf 51,9 Mio. t (244,8% zu 2004) erwartet. Nach einem Zwischenbericht zum „Regionalen Flächenkonzept hafenauffine Wirtschaft Rostock“ (Stand April 2009) wird daher u. a. von folgenden Zielpotenzialen (Entwicklungsflächen) bis 2025 ausgegangen:

- Umschlag und Lagerung (Kaikante) 70 ha
- maritime Dienstleistung, Gewerbe und Logistik (Hafen) 160 ha
- hafenauffine Industrie und Gewerbe im weiteren Hafenumfeld 430 ha

Mit einer Fertigstellung und Veröffentlichung des „Regionalen Flächenkonzeptes hafenaffine Wirtschaft Rostock“, welches auch zum Flächenbedarf bzw. zu Flächenpotenzialen aktualisierte Aussagen enthalten wird, ist frühestens Ende 2010 zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass die Vorranggebiete Airpark Rostock-Laage, Rostock-Mönchhagen und Rostock-Poppendorf als (GE/GI) in regionaler flächiger Ausformung mit dem RREP ausgewiesen werden. Die weiteren gutachtlichen Ergebnisse lassen in den anderen Untersuchungsräumen noch keine raumordnerische Endabwägung zu, sodass hier nur Vorbehaltsgebiete Gewerbe und Industrie darstellbar sein werden. Dazu zählen die Gebiete Rostock-Seehafen Ost, Rostock-Seehafen West, Bentwisch, Poppendorf Nord, Dummerstorf sowie Güstrow Ost.

In den Vorbehaltsgebieten Gewerbe und Industrie sollen Flächen zur weiteren gewerblichen und industriellen Entwicklung planerisch vorbereitet werden. Neue konkurrierende Nutzungen und Funktionen sollen in diesen Räumen vermieden werden.

Eine besondere Rolle spielt dabei auch die regionalplanerische Sicherung notwendiger Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dafür werden mit dem RREP MM/R Vorbehaltsgebiete Kompensation und Entwicklung festgelegt und rechtsverbindlich in der Grundkarte der räumlichen Ordnung dargestellt. Bei Eingriffen in Natur und Landschaft, z. B. durch die kommunale Bauleitplanung oder verschiedene Fachplanungsträger, muss der Verursacher einen Ausgleich bzw. Ersatz zur Wiederherstellung beeinträchtigter Funktionen erbringen. Durch entsprechende Maßnahmen erfolgt eine Aufwertung von Naturraumpotenzialen auf geeigneten und verfügbaren Flächen. Die Suche nach solchen Flächen erweist sich insbesondere in Bereichen mit intensiver baulicher Tätigkeit oder im Zuge großer Eingriffsvorhaben als zunehmend schwierig.

Durch die Festlegung der Vorbehaltsgebiete Kompensation und Entwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock sollen naturschutzfachlich geeignete Gebiete für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen aufgezeigt und regionalplanerisch gesichert werden. Kompensations- oder Entwicklungsmaßnahmen sollen vorzugsweise in diesen Flächen umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um Flächen, die sich aufgrund ihres derzeitigen Zustandes oder aufgrund ihrer räumlichen Zuordnung prioritär für die Umsetzung von Kompensations- und Entwicklungsmaßnahmen für verschiedene Regenerationstypen (Moore, Fließgewässer, Seen- und Seeufer u. a.) eignen.

Grundlage der Festlegung bilden die Ergebnisse des Gutachtens „Regionale Kompensationsflächen in der Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock“ (unveröffentlicht), in welchem geeignete Flächen verschiedener Prioritäten ermittelt wurden. Als fachliche Grundlagen des Gutachtens wurden einbezogen: Kulisse der Natura2000- und der Artikel-10-Gebiete nach FFH-Richtlinie, funktionale Aussagen des Gutachtlichen Landschaftsrahmenplans Mittleres Mecklenburg/Rostock (Biotopverbundplanung, Entwicklungsziele u. a.), Bewirtschaftungsplanungen nach europäischer Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Mit dieser strategisch bis 2025 ausgerichteten Regionalplanung soll der Flächenbedarf für hafen- und logistikaffine Unternehmensansiedlungen gesichert werden.

2.3 Regionalmanagement in der Region Mittleres-Mecklenburg/Rostock

Die Umsetzung von Zielen und Grundsätzen eines Regionalplans setzt ein effizient strukturiertes Regionalmanagement voraus. „Regionalmanagement ist die Führung, Gestaltung und Steuerung einer Region mittels marktwirtschaftlicher, planerischer und politischer Instrumente“ (Troeger-Weiss 1998). Dieser kurzen, aber zutreffenden Definition folgend wurde in der Region gehandelt. Der Gesamtprozess der Regionalentwicklung stützt sich auf drei Säulen, die inhaltlich und organisatorisch eng miteinander verzahnt sind. Dieses Zusammenwirken wird als der „Rostocker Weg“ beschrieben:

1. Der Regionale Planungsverband ist als Träger der Regionalplanung für die gesamtregionale Entwicklungsplanung und Umsetzung (Regionales Raumentwicklungsprogramm und dessen Verwirklichung im Sinne §13 ROG über die Regionale Agenda) verantwortlich.
2. Die regionale Marketinginitiative (RMI) entwickelt als PPP-Projekt in Kooperation mit ihren Mitgliedern das Binnen- und Außenmarketing der Region.
3. Mit der Gesellschaft für Wirtschafts- und Technologieförderung Rostock mbH (Rostock Business) ist ein weiterer Partner in den gesamtregionalen Kontext eingebunden. Zukünftig wird diese bisher eher auf die Stadt Rostock und deren Umland konzentrierte Gesellschaft Aufgaben einer regionalen Wirtschaftsförderung wie Investorenakquise, Standortmarketing und Bestandspflege wahrnehmen. Der Geschäftsführer der Wirtschaftsförderung ist gleichzeitig auch ehrenamtlicher Geschäftsführer der RMI.

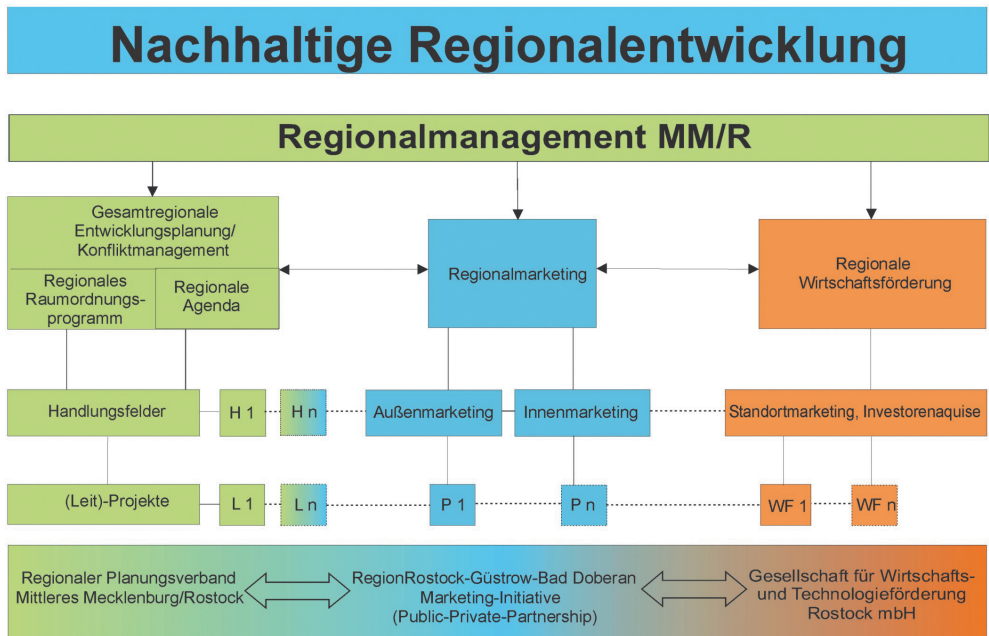
Durch die gemeinsam definierten Handlungsfelder und aufeinander abgestimmte Projekte ist ein organisches Zusammenwirken der drei Institutionen sichergestellt. Mit einer Kooperationsvereinbarung zwischen RPV, RMI und der Gesellschaft für Wirtschafts- und Technologieförderung ist es im Juli 2004 gelungen, Regionalentwicklung, Regionalmanagement und künftige regionale Wirtschaftsförderung im Wirtschaftsraum Rostock beispielhaft miteinander zu verknüpfen. Das „Andocken“ des Regionalmanagements und der RMI an Rostock Business wird die wirtschaftliche Entwicklung der Region vorantreiben und ein erster Baustein für die Etablierung einer regionalen Wirtschaftsförderung, getragen durch öffentliche und private Akteure der Region MM/R, sein.

Mit dieser Netzwerkstrategie wird ein Modell verfolgt, das gleitend an künftige Regionalstrukturen (Funktional- und Verwaltungsreform) anknüpfen kann. Um diesen Prozess in der entsprechenden Qualität und mit den dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen fortführen zu können, werden neben den Eigenmitteln aus der Region auch weiterhin Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur genutzt. Insgesamt wurden dafür von 2002 bis 2007 rund 1 Mio. € im Wesentlichen für Projektarbeiten und Personalkosten eingesetzt.

Ergänzend zum Regionalen Raumordnungsprogramm hat der Regionale Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock 2002 die Regionale Agenda MM/R beschlossen, in der ein Leitbild für den Wirtschaftsraum Rostock definiert, ökonomische, soziale und ökologische Handlungsfelder herausgearbeitet und regionalbedeutsame Leitprojekte

genannt sind. Diese Regionale Agenda ist das dynamische regionale Handlungskonzept zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze, die im Regionalen Raumentwicklungsprogramm rechtlich verbindlich formuliert sind. Mit dem neuen Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock ist auch die Regionale Agenda zu evaluieren und fortzuschreiben. Dabei ist davon auszugehen, dass die beiden 2002 beschlossenen Leitprojekte „Entwicklung der Wirtschafts- und Verkehrsachse Berlin-Rostock-Kopenhagen/Malmö“ und „Ansiedlung von transport- und logistikintensiven Unternehmen“ voll inhaltlich bestätigt und ausgeformt werden.

Abb. 3: Strukturen der regionalen Kooperation – Der Rostocker Weg



“Regionalmanagement ist die Führung, Gestaltung und Steuerung einer Region mittels marktwirtschaftlicher, planerischer und politischer Instrumente.” Troeger-Weiss (1998)

Quelle: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock 2009.

3 Fazit

Die voranstehenden Beispiele zeigen, wie aus der geographischen Lage und den daraus entstehenden Gunstfaktoren sowie Handlungsansätzen eine Verzahnung von Leitbild, politischer Positionierung und regionalplanerischen Festlegungen entstehen kann, bis hin zu einem aktiven und fokussierten Regionalmanagement. Insbesondere die Positionierung als „Regiopole“ soll eine besondere Marke für die Region im Rahmen der Metropolendiskussion erzeugen und für eine nationale und internationale Positionierung genutzt werden.

Literatur

- Aring, J.; Reuther, I. (Hrsg.) (2008): Regiopolen: Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung. Kassel.
- Hansestadt Rostock (Hrsg.) (2010): Regionales Flächenkonzept hafenaffine Wirtschaft Rostock. Zusammenfassender Abschlussbericht vom 07.05.2010. INROS LACKNER AG im Auftrag der Hansestadt Rostock.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtung, Seeverkehrsprognose. Vorgelegt von Planco Consulting GmbH Essen. Berlin.
- Bundesregierung Deutschland (Hrsg.) (2008): Masterplan Güterverkehr und Logistik. Berlin.
- Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2009): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock. Entwurf zum zweiten Beteiligungsverfahren, Mai 2009.
- Tröger-Weiss, G. (1998): Regionalmanagement als neues Instrument der Landesentwicklung. Augsburg.
- Universität Kassel (Hrsg.) (2009): Regiopole Rostock – Die Idee nimmt Fahrt auf... Expertise und Report zur Regionalkonferenz 2008. Kassel.

Zusammenfassende Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den Fallstudien

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Organisationsformen
- 3 Planarten
- 4 Planungsprozess
- 5 Planinhalte
- 6 Umsetzung
- 7 Kernpunkte der untersuchten Fallstudien

Literatur

1 Einleitung

Um die räumlich und strukturell relevanten Entwicklungsprozesse positiv zu beeinflussen, werden in allen besuchten europäischen Regionen dem Grunde nach die gleichen inhaltlichen Zielsetzungen verfolgt wie in vielen Regionen Deutschlands. Unterschiedlich ist allerdings die Art und Weise, wie die Akteure – möglichst im gesellschaftlichen Konsens – ihre meist gemeinsam erarbeiteten bzw. gemeinsam getragenen Ziele effektiv und effizient erreichen wollen.

Will man für deutsche Regionen geeignete Erkenntnisse aus den europäischen Fallstudien ableiten, ist es angeraten, insbesondere die für eine *Strategische Regionalplanung* wesentlichen Elemente der in den besuchten Planungsregionen bestehenden Verwaltungsstrukturen untereinander zu vergleichen. Im vorliegenden Kapitel werden deshalb die Kernpunkte der im Rahmen des Arbeitskreises gewonnenen Erkenntnisse aus den betrachteten Planungsregionen in fünf zentralen Feldern miteinander verglichen:

- Organisationsformen der regionalen Planung
- Bestandteile und Wirkungsweise des aufzustellenden Plans
- Prozess- und Verfahrensebene
- Relevante Inhalte des Plans
- Tatsächliche Umsetzung der Planung

2 Organisationsformen

Eine einheitliche Planungsorganisation auf der Ebene der Regionen gibt es nicht. Die Organisationsformen der regionalen Planung in den untersuchten europäischen Beispielregionen weisen ein ähnlich breites Spektrum auf wie in der Bundesrepublik

Deutschland: Insgesamt betrachtet lässt sich sagen, dass die Organisationsformen vorrangig kommunal und weniger staatlich verfasst sind. In den Untersuchungsregionen finden sich sowohl informelle (z. B. in Rotterdam – Den Haag) als auch förmlich verfasste Organisationsformen (z. B. in London oder Lyon). In der Schweiz existiert darüber hinaus auch die Vorgehensweise, die Regionalentwicklung im Rahmen eines besonderen Vereins oder Verbandes bzw. über die neue formale, aber freiwillige Organisationsform einer Regionalkonferenz durchzuführen.

Keine der besuchten Regionen kommt ohne eine formale Organisationsstruktur aus. Es gibt staatlich abgegrenzte Regionen ebenso wie funktional und politisch begründete Regionen. Sie sind eingebunden in den bestehenden verfassungsstrukturellen Aufbau oder sie sind durch Sonderregelungen per Gesetz bzw. aufgrund freiwilliger Zusammenschlüsse entstanden.

Der Vorteil einer verbindlichen Organisationsform liegt dabei in der institutionellen Bedeutung. Arbeiten die handelnden Personen mit weiteren Akteuren kooperativ und freiwillig zusammen, besteht die Chance, wichtige Ziele „aus freien Stücken“ zu erreichen und sich auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen. Die verbindliche Organisationsform ist dennoch kein Garant für den Erfolg und die Durchsetzungskraft. Soll ein Beteiligter zugunsten der Region Belastungen auf sich nehmen oder will bzw. muss er von den gemeinsamen Zielen abrücken, wird er für sein Handeln nur selten sanktioniert. Dadurch besteht die Gefahr, dass die gemeinsamen Ziele insgesamt nicht erreicht werden oder im schlimmsten Fall die Gemeinschaft zerfällt. Unangenehme und komplexe Ziele, die viele der beteiligten Akteure direkt belasten, erscheinen auch in solchen Organisationsformen schwer zu erreichen. Freiwillige gemeinsame Organisationsformen unterliegen bei belastenden Zielen noch stärkeren Gefährdungen; nur eine gemeinsam als Win-Win-Planung oder -Projekt erkannte Situation lässt Erfolge erwarten.

3 Planarten

Während Regionalpläne in Deutschland verbindlich und in ihren Darstellungen meistens flächendeckend und umfassend sind, zeigt sich in den untersuchten europäischen Regionen oftmals ein anderes Bild. So gibt es für die Pläne in einigen Regionen keine verbindlichen Regelungen, sondern lediglich Empfehlungen – dies sowohl für öffentliche wie für privat zu tätigende (Infrastruktur-)Investitionen. Diese Empfehlungen sind – anders als es in Deutschland der Fall ist – teilweise mit finanziellen Anreizen verbunden, so z. B. in den Niederlanden. In anderen Regionen, z. B. in der Schweiz, finden sich allerdings auch Pläne, die – ähnlich wie in Deutschland – die anzustrebende räumliche und strukturelle Ordnung und Entwicklung verbindlich und teilweise darüber hinausgehend mit konkreten Maßnahmenvorschlägen darstellen.

Zur Frage der planungsrechtlichen Verbindlichkeit des Regionalplans gibt es unterschiedliche Wertungen. Regionale Akteure, die im Interesse der Regionalentwicklung für eine rasche Umsetzung sind, betrachten rein informelle Abstimmungen kritisch. Andererseits sehen die von einer verbindlichen Planung betroffenen Akteure in solchen Vorgaben vielfach eine einengende Lenkung, die gerade für politisch starke Kommunen vor dem Hintergrund ihrer Eigeninteressen nur widerstrebend hingenommen wird.

Für alle Pläne in den Regionen der Fallstudien lässt sich sagen, dass sie unter dem Einfluss einer deutlich stärkeren Projektorientierung erarbeitet werden; dies kann – wie in der Schweiz – sogar bis zu einem in den verbindlichen Regionalplan integrierten Masterplan reichen. Die Inhalte der Regionalpläne werden dabei sowohl in allgemeinen textlichen Aussagen als auch in räumlichen Festlegungen formuliert. Je nach Verwaltungsebene werden auch die projektbezogenen textlichen Aussagen und räumlichen Festlegungen entsprechend konkreter. Vorsichtige Schritte in diese Richtung werden in der Metropolregion Rhein-Neckar versucht.

Der Vorteil einer solchen Projektorientierung liegt in der kontinuierlichen Verfolgung eines gesamtheitlichen Prozesses von der Wahrnehmung bestehender Probleme bis hin zur kreativen Lösung eines solchen Problems. Ein erster Versuch – wenngleich (noch) ohne Konsequenz –, solch einen strategischen Weg in einer deutschen Planungsregion umzusetzen, ist im Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf von 1999 dokumentiert (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2009: 4 ff.).

4 Planungsprozess

Die auf der Prozessebene verwendeten Methoden und Instrumente sind im Hinblick auf die untersuchten Beispielregionen vielfältig. Beginnend mit informellen Abstimmungsprozessen im Vorfeld der eigentlichen Planarbeiten und in (Einzel-) Gesprächen, Workshops, Konferenzen sowie Kooperationsforen reichen sie bis hin zu einer Inszenierung der öffentlichen Beteiligung mithilfe von Marketingmaßnahmen (unter Einbeziehung einer effektiven Medien- und Öffentlichkeitsarbeit). Teilweise findet bereits auf der Ebene der Konzeptentwicklung eine zielbezogene Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren (z. B. interessierte und/oder betroffene Verbände, Unternehmen, Institutionen, Bürger) statt. Einerseits sollen die Akteure früher und stärker in den Entscheidungsprozess einbezogen und so auf eine effektive Art und Weise zu komplementären Leistungen motiviert werden. Andererseits besteht bei dieser frühen Einbindung von starken Akteuren die Gefahr, dass diese bereits in einem ggf. zu frühen Stadium des Planungsprozesses ihre Interessen fixieren, den Planungsprozess mit ihren Interessen bestimmen und damit ohne eigene Planverantwortung und -legitimation die abschließenden Abwägungsentscheidungen der Planung beeinflussen. Außerdem geht mit der Weiterverfolgung regionalplanerischer Ziele bis auf die kleinteilige Ebene ihrer Umsetzung eine immer größer werdende Runde der zu beteiligenden Akteure einher.

Dennoch wird generell in den untersuchten europäischen Regionen der Komplex Planung viel stärker als Management von Kooperationsprozessen verstanden, ausgeführt und gelebt. In Deutschland steht – mit wenigen Ausnahmen – bislang eher der Plan als statisches Ergebnis eines Planungsprozesses im Mittelpunkt der Regionalplanung.

Die Planungsprozesse an sich zeichnen sich in den Regionen der Fallstudien fast durchgehend durch sehr intensive und mit hohem Aufwand betriebene Beteiligungsverfahren aus. Im Gegensatz dazu findet in der Provinz Süd-Holland beispielsweise der Planungsprozess primär zwischen den Behörden statt. Kommt es allerdings dazu, dass konkrete Projekte ausgehandelt werden, werden auch hier private Investoren auf dieser Planungsebene unmittelbar beteiligt.

Zu den positiven Effekten dieser in Europa Anwendung findenden Prozesse zählen auch die Sensibilisierung für durch die Planung betroffene wirtschaftliche Zusammenhänge oder die Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit sowie die Vermarktung von Standorten. Es lassen sich aber auch Nachteile dieser Vorgehensweisen finden. Dazu gehört vor allem der enorm hohe Personal- und Zeitaufwand, der mit solch intensiv angelegten Prozessen verbunden ist. Durch den stärkeren Umsetzungsbezug der Regionalplanung und die dadurch bedingte Einwirkung auf die kommunale Planung einzelner Gemeinden ist es aber unverzichtbar, diese als Partner von Anfang an mit an der Planung zu beteiligen. Nur dann kann der Nachteil der Beteiligung besonders starker Akteure vermieden werden, den Prozess durch dominantes Verhalten in eine Richtung zu bewegen, die dem Einzelinteresse förderlicher ist als dem Interesse der Gesamtregion. Im ungünstigsten Fall können Abwägungsentscheidungen des legitimen Planungsträgers faktisch so beeinflusst werden, dass die Rechtssicherheit von Planungen und darauf aufbauende Investitionen infrage gestellt sind. Um diesen Nachteil eines kooperativen Planungsprozesses zu vermeiden, ist eine hohe Prozess- und Beteiligungstransparenz unverzichtbar. Nicht zuletzt die Vorgänge um das Großprojekt „Stuttgart 21“ der Deutschen Bahn AG zeigen, dass von Anfang an transparente und den Bürger einbeziehende Planungsprozesse Grundvoraussetzung für Akzeptanz und Planungssicherheit sind.

In den untersuchten Regionen überwiegt die Planungsmentalität eines langfristigen, gesamtheitlichen und überörtlichen Kooperationsmanagements. Es wird nicht nur in formalisierten Prozessschritten gedacht; die Planungsprozesse sind – von der Ideenfindung, über die Konzeptentwicklung und Planerarbeitung bis zur Erstellung eines Masterplans – vielfältig und innovativ. Sie sind – wie dies in der 5. Nota des niederländischen Planungsrechts hervorgehoben wird – vom Denken in Chancen und Handlungsmöglichkeiten gekennzeichnet.

5 Planinhalte

Die untersuchten Pläne in den Regionen der Fallstudien sind – wie auch in Deutschland – überwiegend auf die traditionellen Sachbereiche Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung ausgerichtet. Das geschieht in manchen der untersuchten Beispielregionen allerdings in einer deutlich schlankeren Form als hierzulande. Darüber hinaus werden in den Regionen – abgesehen von der Entwicklung von Leitbildern und der Darstellung von Zielen – zunehmend neuartige Aussagen gemacht, die vom klassischen Regionalplan abweichen. Hierzu gehören beispielsweise allgemein gehaltene wie themenbezogene Strategien, operationalisierte Kriterien, räumlich konkrete Festlegungen und/oder Projekte, die über eine regionale Ausstrahlung verfügen können („Leuchtturmprojekt“). So gehören in manchen der betrachteten Regionen sogar einzelne Maßnahmen, mit denen bestimmte regionalplanerische Ziele umgesetzt werden können, zu den Planinhalten. Damit werden neben flächenbezogenen Zielen zunehmend Darstellungen zum angestrebten Infrastrukturausbau, zur Wirtschaftsentwicklung und zu individuellen Projekten in den Regionalplan aufgenommen.

In den europäischen Beispielregionen rückt die wirtschaftliche Entwicklung teilweise deutlich stärker in den Fokus der Betrachtung als in Deutschland. Diese entwicklungspolitische, inhaltliche Orientierung bringt eher den Vorteil eines leichteren Zugangs zu staatlichen Fördermitteln mit sich, als dies durch die klassisch flächenbezogene Ausrichtung der Raumplanung in Deutschland der Fall ist.

Andererseits könnte eine stärkere Konzentration auf wirtschaftliche Aspekte eine ausgewogene Gewichtung anderer Raumfunktionen (z. B. Natur, Landschaft, Erholung, Landwirtschaft ...) gefährden. Die direkte Konsequenz solcher Anspruchsüberlagerungen bleibt allerdings ein umfassender Abwägungsprozess.

6 Umsetzung

In den Untersuchungsregionen findet die Umsetzung der Planinhalte in der Regel im Zuge der kommunalen Planung der Städte und Gemeinden und z. B. durch Infrastrukturprojekte oder andere zu genehmigende Projekte der Kommunen bzw. anderer Träger statt. An diesem Prozess beteiligt sind in mehreren der betrachteten Regionen die betroffenen Stakeholder sowie die kommunalen Akteure. Sie werden beispielsweise durch unterschiedliche Kooperationsformen und Vertragsstrategien in den Umsetzungsprozess eingebunden. In London unterstützt die Regionalplanung die regionalpolitische Umsetzung. Die Beteiligung bezieht sich in diesem Fall allerdings nicht nur auf Neubauprojekte, sondern auch auf den Rückbau bereits bestehender Projekte, die mit den neuen Planungskonzeptionen der Region nicht mehr zu vereinbaren sind (vgl. Teil II, Fallstudie Großbritannien, Kapitel 5.1).

Bislang nur Einzelfälle hinsichtlich der Umsetzung der regionalplanerischen Planinhalte sind Masterpläne und Finanzierungskonzepte, die in einzelnen Regionen, z. B. in der Schweiz, als Strukturpläne sogar Bestandteil von verbindlichen Regionalplänen werden.

Weitere neue Wege, die auf europäischer Ebene beobachtet werden können, sind im Zuge der Planumsetzung stattfindende Monitoring- und Kontrollprozesse der Planelemente, die regelmäßig und teilweise sogar jährlich durchgeführt werden. Die Vorteile solcher Monitoring- und Kontrollprozesse bestehen in der verhältnismäßig aktuellen Übersicht über den Sachstand der beobachteten regionalen Entwicklungen. Gewollte und ungewollte Wirkungen der Planung und Maßnahmen sowie deren Fortschritt zeichnen sich frühzeitig ab. Erfolge und Misserfolge werden schon in der Entstehungsphase erkennbar.

Auch in der Vorphase von Planerarbeiten können Monitoring- und Kontrollprozesse wertvolle Erkenntnisse für die Planung liefern. Zukünftige Planungen können unter Nutzung dieser Daten und Informationen fundierter und bedarfsorientierter vorbereitet werden.

Eine *Strategische Regionalplanung* strebt typischerweise auch eine zielorientierte Nachsteuerung an. Monitoring und Controlling bieten dafür einen unverzichtbaren Nutzen. Dass der Aufwand für die Festlegung und Überprüfung geeigneter Indikatoren

und die Kosten für die Datenerhebung zunehmen werden, ist mit dem Nutzen und dem Erfolg eines qualifizierteren Planungsprozesses abzuwägen. Ein solcher Prozess lässt zwar den Gesamtumfang der regionalen Planung komplexer werden, trägt aber zu einer besseren inhaltlichen Abstimmung zwischen den verschiedenen Planungsebenen und -zuständigkeiten bei und kann durchaus zur Zeitersparnis bei der Umsetzung führen.

7 Kernpunkte der untersuchten Fallstudien

Mit der folgenden schematischen Darstellung werden die Kerngedanken neuer Instrumente, Methoden und Verfahren für eine *Strategische Regionalplanung* aufgezeigt, die auch für eine Weiterentwicklung der klassischen Regionalplanung in den deutschen Regionen in Betracht kommen.

Tab. 1: Kernpunkte der untersuchten Fallstudien

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
Dänemark	<p>5 kommunal verfasste Regionen</p> <p>Direkt gewählter Regionalrat mit 41 Mitgliedern</p> <p>Im Wesentlichen durch Zuweisungen (kommunale Umlagen) finanziert; keine eigene Einkommenssteuerquelle</p> <p>Einrichtung von Wachstumsforen</p> <p>Mit Abstand wichtigste Aufgabe der Regionen sind Krankenhauswesen und öffentliches Gesundheitswesen</p>	<p>Regionale Entwicklungspläne (RUP) lösen Regionalplanung ab</p> <p>RUP sollen mit Kartenbeilage illustriert werden; nicht räumlich konkret</p> <p>Durch RUP keine förmliche Festsetzung zur Raumnutzung, das geschieht durch Staat oder Kommunen</p> <p>Aufstellung kommunaler Pläne nicht im Widerspruch zu den regionalen Entwicklungsvorstellungen; kann nicht eingeklagt werden</p>	<p>Regionen stellen Regionale Entwicklungspläne auf (RUP)</p> <p>Landesplanung bringt staatliche Interessen in kommunale Planungsverfahren ein; hat Vetorecht gegen Kommunalpläne</p> <p>Hoher Wert wird gelegt auf diskursive Prozesse, insbesondere bezüglich strategischer Entwicklungsziele</p> <p>Neben vollständigem RUP übersichtliche Zusammenfassung für Öffentlichkeit</p>	<p>RUP vorrangig mit strategischem Charakter</p> <p>Entwicklungsperspektiven (für Siedlungen, ländliche und periphere Räume)</p> <p>Aufzeigen von Möglichkeiten zum gebündelten Kräfteeinsatz der regionalen Akteure</p> <p>Leitbild der Regionalentwicklung; Visionen der regionalen Zukunft</p> <p>Themenschwerpunkte: Natur und Umwelt (inkl. Erholung), Wirtschaft und Beschäftigung (inkl. Tourismus), Ausbildung und Kultur</p> <p>Sicherung und Abstimmung des Zusammenhangs zwischen künftiger Entwicklung und staatlicher und kommunaler Infrastrukturplanung</p>	<p>Regionsspezifischer Umgang mit dem RUP</p> <p>Deutliche Unterschiede bei Aufbau, inhaltlichen Schwerpunkten und Layout der Pläne</p> <p>Kaum raumbezogene Entwicklungsvorstellungen, überwiegend Erläuterung des Kartenmaterials</p> <p>Ergänzung der RUP durch Aktionspläne mit konkreten Initiativen und Projekten einschl. Finanzierungsvorstellungen (z. B. Region Hovedstaden)</p> <p>In manchen Fällen Festlegungen von im RUP vorrangigen Handlungsfeldern für die kommenden Jahre - jeweils eine vorangestellte konkrete Vision (z. B. Region Nordjylland)</p>

Zusammenfassende Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den Fallstudien

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
Lyon	<p>Wahl zwischen einer von 4 staatlich vorgegeben Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zulässig</p> <p>Ebenen und ihre Organisationen für Lyon (Vertikal): Staat, Region Urbaine de Lyon (RUL), Region Rhône-Alpes, Metropolregion Lyon, Departement, Grand Lyon (Communaute Urbaine), „Agglomération Lyonnaise“, Stabsstelle „Agence d’Urbanisme“ für GL und AL, Stadt, Bezirke</p> <p>„Agentur“ mit zentralen Aufgaben der interkommunalen Stadt- und Raumentwicklung (u. a. Erarbeitung des zentralen Masterplanes u. Koord. mit benachbarten Plänen zum Raumentwicklungsplan für gesamte Metropolregion SCOT)</p>	<p>SCOTs orientieren sich an staatlichen Grundsätzen u. Planvorgaben</p> <p>SCOTs koordinieren Großprojekte über Masterpläne</p> <p>SCOTs sind verbindlich für kommunale Planung</p>	<p>Top-down-Verfahren bei projektorientierter Planung (SCOTs)</p> <p>Verfahrensdauer ca. 4 Jahre</p> <p>Konzeptentwicklung durch Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen (SEPAL)</p> <p>Workshops, Konferenzen, aber überwiegend Gespräche</p> <p>Personalaufwendige Aushandlungsprozesse</p> <p>Ein- bis zweimonatige Offenlegung</p> <p>Meist 5-jährliche Überprüfung</p>	<p>Anwendung der Szenarienmethodik, Clusterstrategien</p> <p>Wirtschaftsthemen, Verkehr, Infrastruktur, Stadtentwicklung u. Freiraum</p> <p>InterSCOT mit Umland als Raumentwicklungskonzept für 20 Jahre</p>	<p>Masterplan folgt SCOTs, Planung an Umsetzung unbeteiligt</p> <p>Strategische Gebiete für Großprojekte in Umsetzungsplänen</p> <p>Persuasiv unter Beteiligung von Projektträgern (meist öfftl. Hand) und Finanziers</p> <p>Vorprogrammierte Konflikte wg. großer Zahl unterschiedlicher Interessenträger</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
London	<p>Sonderstatus mit dem „Greater London Authority Act“ (1999)</p> <p>Direkt gewählte Regionalversammlung</p> <p>Direkt gewählter Bürgermeister (MAYOR)</p>	<p>Sonderstatus für den LONDON-Plan, das „London Spatial Development Scheme“</p> <p>Formal unverbindlich, aber der Plan ist Prüfraster für die Bauleitplanung der borough councils (vergleichbar Bezirksvertretung)</p> <p>Regierungsprogramm des Bürgermeisters</p>	<p>Gesamtstädtisch, überfachlich und langfristig denken sowie Rahmenlinien festlegen</p> <p>Verfahren ähnelt deutschen Verfahren (Dauer des London-Plans ca. 3 Jahre)</p>	<p>Wohnungswesen, Umwelt- u. Naturschutz, Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft, Rohstoffabbau, Abfallwirtschaft, Anpassung an den Klimawandel</p> <p>Grundsätze u. Ziele, nicht parzellenscharf aber mit Aussagen zu Maßnahmen</p> <p>Verbale Leitlinien, Kriterien zur Planung u. Beurteilung</p> <p>Entwicklungsvorstellungen und Entscheidungskriterien (räumliche Konkretisierung durch Bauleitplanung)</p>	<p>Durch die Bauleitplanung der borough councils bzw. über projektbezogene Raumnutzungen</p> <p>Unterstützung durch die Regionalplaner</p> <p>Konfliktregelung nach dem Konsensprinzip auf der Basis von Aushandlungsprozessen</p> <p>Jährliches Monitoring</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
<i>Randstad, Südholland</i>	<p>Staat Niederlande in 12 Provinzen aufgeteilt</p> <p>Direkt gewähltes Parlament mit gewählten Deputierten (Ministern)</p> <p>Von der Königin eingesetzter Kommissar</p>	<p>Strukturplan löst Streekplan ab</p> <p>Management von Kooperationen und strategische Vereinbarungen im Mittelpunkt des Planungsverständnisses</p> <p>1 Plan für 10 bis 15 Jahre für gesamte Provinz</p> <p>Strukturplan ist aufgaben- bzw. themenbezogen</p> <p>Ebenenspezifische Themenschwerpunkte: (z.B. Staat "Wasser"; Provinz: "Regionale Verkehrsinfrastruktur", Gemeinden: "Verbindliche Bauleitplanung")</p> <p>Alle Ebenen haben große Eigenverantwortung für Inhalte und Selbstbindung</p>	<p>Projektorientiert unter Stakeholder-Beteiligung</p> <p>Primär Behördenbeteiligung</p> <p>Vielfache Kooperationsformen wie Gespräche, Workshops, (öffentliche) Beteiligungen als Prozesselemente</p>	<p>Früherer Streekplan vergleichbar mit deutschen Regionalplänen</p> <p>Neue Strukturpläne Leitschnur für Gemeinden und Fachplanung</p> <p>Themenbezogen, z.B.: „bahnhofbezog. Stadt“, „Wohnen in der Stadt“, „Neubau einer HG-Strecke mit Stadtbahnkonzept und Wohnungsbau“ oder „Parklandschaften“</p>	<p>Spezifische Ausführungspläne, in Strukturplan integriert, mit konkreten Angaben, welche Projekte mit welchen Mitteln wann realisiert werden sollen</p> <p>Finanzielle Anreize und persuasive Einwerbung der Kooperation (rechtl. „Druck“ nur über alte Streekpläne)</p> <p>„Gruppenzwang“ statt Zwangsmittel; aber Genehmigungsvorbehalte</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
<i>Metropolregion Rotterdam - Den Haag</i>	<p>Kooperation von 19 Städten ohne Organisation</p> <p>„Randstadt“ (1994-2004) nicht mehr existent; nur noch Nutzung der „Einrichtungen“</p> <p>Gemeinsame Projekte (z.B. Verkehrsverbund)</p> <p>Planung als Management langfristiger Kooperationen der Raumentwicklung</p> <p>Mitverantwortliche Einbeziehung von gesellschaftlich relevanten Akteuren u. Motivation zu komplementären Leistungen</p>	<p>Unverbindlicher Masterplan zur Kooperation mit Stakeholder</p> <p>Enthält Leitprojekte (VIPs = Very Important Projects) und Leitgebiete (VIAs = Very Important Areas)</p>	<p>Aufwendig, mit Einbeziehung der Öffentlichkeit</p> <p>Stadtplaner initiieren u. managen als „primus inter pares“</p> <p>Denken in Chancen und Handlungsmöglichkeiten (5. Nota)</p>	<p>Qualitäts-, projekt- und gebietsbezogene Planung, weniger einwohner- und flächenbezogene Ziele</p> <p>Z.B. „Waterplan“: Schaffung attraktiver Wohn- u. Büroräume an Wasserwegen; Innenentwicklung und Beschränkungen im Umland; Integration der Natur- und Landschaftsplanung</p> <p>Leitidee: „Große Städte denken und handeln regional!“</p>	<p>Kooperation mit Investoren, Entwicklungsgesellschaften und Infrastrukturträgern</p> <p>Verhandlungssystem mit finanziellen Anreizen und politisch-sozialen Zwängen</p> <p>Vorbehalte bei Projektgenehmigungen</p> <p>Flexiblere Planänderungen</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
<i>Stockholm</i>	<p>„Stockholmgesetz“ (1970), übergemeindlich kommunale Körperschaft („Landsting“) für Gesundheit, Kultur, Ausbildung, Tourismus und Regionalentwicklung</p> <p>Landsting ist deckungsgleich mit staatl. Bezirk</p> <p>Aufgaben wie landsting, aber mit förmlicher Regionalplanung</p> <p>Regionalversammlung, 149 gewählte Mitglieder</p> <p>Finanzierung durch Anteile an der von den Kommunen erhobenen Einkommensteuer</p>	<p>„Regionaler Entwicklungsplan für die Region Stockholm 2001“ (RUF 2001)</p> <p>Mit Gemeinden u. regional relevanten Akteuren gemeinsam erarbeitete Zielvorstellung</p> <p>Keine Verbindlichkeit</p>	<p>Seit 2006 Jahren wird RUF 2010 erarbeitet</p> <p>Stärkerer Beteiligendiskurs (vorbereitende Gespräche, Konferenzen, Einzelgespräche ü. Entwurf, Anhörung, Öffentlichkeitsbeteiligung)</p>	<p>Vision einer nachhaltigen Entwicklung mit daraus abgeleiteten eher allg. Zielen und Strategieaussagen</p> <p>Vision eines Leitbildes „Stockholm als Europas attraktivste Großstadtregion“</p> <p>Konkrete Festlegungen mit Flächensignaturen zur Siedlungs-Struktur, zur „grünen“ u. „blauen“ Struktur, zum Transportsystem (Schiene u. Straße) mit Linien-signaturen</p> <p>Generalisierte Karte, M. 1:170.00</p>	<p>Durch Kommunen und regional relevante Akteure über Bauleitplanung und über Projekte</p> <p>Teilweise Verzahnung von Planung u. Umsetzung in den Bereichen Gesundheit und öffentlicher Verkehr</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
Bern, Zürich, Graubünden	<p>Mit BRD vergleichbares Planungssystem, aber große Zuständigkeitszersplitterung und kleinräumige institutionelle Gliederung u. a. durch neue „Regionalkonferenzen“ (RK) mit freiwilliger Mitgliedschaft</p> <p>Mitglieder der RK (mit eig. Verw.) sind die Gemeindepräsidenten</p> <p>Aufgaben: Regionalförderung, Verkehr, Kultur, Reg.-planung u. ggf. weitere wie Wirtschaftsförderung, Sportstättenplanung, Soziales</p> <p>Bisher bestehende regionale Organisationen wie der Verein Region Bern, die Regionalplanung Zürich u. Umgebung (RZU) und der Regionalverband Regiun Surselva wollen die Verwaltungsarbeit der Regionalkonferenz übernehmen</p> <p>Z. T. Neugründungen wie bernplus oder Anlaufstelle Reg.-entwicklung</p>	<p>Umsetzungsorientierte Richtpläne der Kantone und Regionen</p> <p>Mindestinhalte: Siedlungs-, Freiraum- u. Verkehrs-entwicklung</p> <p>Planerische Grundlage für die Umsetzung der Agglomerationsprogramme des Bundes</p> <p>Schlanke Konzepte mit projektorientierter Planung, Monitoring, Controlling und Marketingmaßnahmen als strategische Planung (Regiun Surselva)</p> <p>Anpassungsgebot für gemeindliche Nutzungsplanung</p>	<p>Verfahrensabläufe ähnlich denen in BRD</p> <p>Leitbild- und Zielvorstellungen insb. in der RZU über einen breit angelegten Beteiligungsprozess (u. a. mit Szenarien)</p> <p>Z. T. (RZU) Zielkonkretisierung für Teilräume</p> <p>Wirkungscontrolling mit 4-jährlicher Berichterstattung im Kantonsparlament</p>	<p>Oft themenbezogene Teilrichtpläne (z. B. Siedlungsentwicklung, Einzelhandels- und Freizeitzentren, Kiesabbau etc.)</p> <p>„Prozessuale“ Ziele, z. B. „lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit“ (kantonaler Richtplan mit Strategien und Maßnahmen, Kanton Bern)</p> <p>Z. B. Raumentwicklungsleitbild der RZU zur Koordinierung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (aber unverbindlich)</p> <p>Strategische Raumprofile für alle Regionen des Kantons Graubünden</p> <p>Konkreter Masterplan als Teil des verbindlichen Richtplanes (Regiun Surselva)</p>	<p>Umsetzungsprogramme der Kantone zur neuen „Agglomerationspolitik“ des Bundes zur Stärken- statt Ausgleichsförderung</p> <p>Bessere Abstimmung zwischen politischer Aufgaben- und Finanzplanung mit der kantonalen Richtplanung</p> <p>Hoher Motivations Schub durch finanzielle Anreize</p> <p>Masterplan als „strategisches Koordinierungs- u. Arbeitsinstrument“ für Zusammenarbeit zwischen Kanton und Region</p> <p>Übernahme d. Masterplans i. Richtpläne zwecks Verbindlichkeit (einschließlich Finanzierung), z. B. „Raumkonzept San Gottardo“ (Regiun Surselva)</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
<i>Metropolregion Rhein-Neckar</i>	<p>Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz (1969 und 2005)</p> <p>Raumordnungsverband (1970), Verband Region Rhein-Neckar (2006)</p> <p>Verbandsversammlung mit 96 indirekt gewählt. Mitgliedern und eig. Geschäftsst.</p> <p>Aufgaben: Regionalplanung, -management mit Zuständigkeiten für reg.-bedeutsame Wirtschaftsförderung und Standortmarketing</p> <p>Trägerschaft für reg.-bedeutsamen Landschaftspark u. Erholungseinricht., Koordinierung der intergr. Verkehrsplanung u. -management, Energieversorgung sowie reg.-bed. Kongresse, Messen und Kultur u. Sportveranstaltungen</p> <p>Metropolregion Rhein-Neckar GmbH als operative Plattform gemeinsam mit privaten und öfftl.-rechtl. Akteuren</p>	<p>Strategiepapier (2006) für Regionalplanung u. reg. Entwicklung</p> <p>„Vision 2025“</p> <p>„Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar“</p> <p>Verzahnung der strateg. Ziele mit den Zielen des Regionalplanes</p> <p>Vereinheitlichung bisher eigenständiger Regionalpläne nach Form und Inhalt</p>	<p>Zusammenführung der drei Planungsregionen</p> <p>Verabschiedung eines gemeinsamen Strategiepapiers</p> <p>Verabschiedung (2003) und Fortschreibung (2009) der „Vision 2025“</p> <p>Erarbeitung des „Einheitl. Regionalplanes“ (Aufstell.-beschl. 2007)</p> <p>Koordinierung u. Begleitung durch länderübergreif. Raumordnungskommission</p>	<p>Aussagen zu Raumordnungskategorien und Zentralen Orten, zur restriktiven Wohnflächenentwicklung</p> <p>Dreiteilung und Priorisierung der Gewerbestandorte für Eigenentwicklung, regionale Gewerbeschwerpunkte u. Vorranggebiete für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen</p> <p>Aussagen zur Freiraum- u. Infrastruktur mit Bezug zu den strat. Zielen insbesondere bei der Regionalen Gesamtverkehrskonzeption</p>	<p>Abstimmungen und Beteiligungen bei der Siedlungsplanung (Siedl.-management, Erhebung u. Bewertung der Innenentwicklungspotenziale, Projekt Raum+ AKTIV)</p> <p>Konzept u. Masterplan Regional-Park Rhein-Neckar sowie Studien zur Naherholung</p> <p>Koordinierung für ICE-Neubaustrecke Rhein/Main – Rhein/Neckar (ICE-Forum)</p> <p>Gemeinsame Strategie zur Energiewirtschaft mit reg.-bedeutsamen Partnern</p> <p>Gezielte Ansiedl.-politik durch Metropolregion Rhein-Neckar GmbH für die überreg. bedeutsamen Gewerbeschwerpunkte</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
<i>Region Hochrhein-Bodensee</i>	<p>Kommunal verfasster Regionalplanungsverband der Landkreise Lörrach, Waldshut und Konstanz in Baden-Württemberg</p> <p>Verbandsversammlung mit 58 indirekt gewählten Mitgliedern und eigener Geschäftsstelle</p> <p>Aufgabe: Regionalplanung und grenzüberschreitende Regionalentwicklung (Deutschland – Schweiz)</p> <p>Trägerschaft für Geschäftsstelle der Hochrheinkommission als Plattform für die grenzüberschreitende regionale Entwicklung</p>	<p>Regionalplan der „zweiten Generation“ (seit 1996 gültig)</p> <p>Neuer Regionalplan der „dritten Generation“ (zzt. in Vorbereitung) wird inhaltlich pragmatisch verschlankt</p>	<p>Räumliches Informationssystem als Grundlage</p> <p>Moderation und Koordination des grenzüberschreitenden „Strukturmodells Hochrhein“, einer Konzeption zur künftigen Flächeninanspruchnahme durch Siedlung, Industrie und Gewerbe sowie Verkehr</p> <p>Geplante Erarbeitungs- und Abstimmungszeit für den neuen Regionalplan: 2010 bis 2013</p>	<p>Aussagen in einer Strukturkarte zu Zentralen Orten und Entwicklungsachsen sowie Darstellungen zu regionalen Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklungen</p>	<p>Mitwirkung des Regionalverbandes bei Abstimmungen und Beteiligungen über ein „Netzwerk der Prozesse“ als Ad-hoc-Organisation z. B. bei dem Projekt „Bypass Hochrhein“ in der trinationalen Agglomeration Basel</p>

	Organisationsform	Planart	Prozess	Planinhalte	Umsetzung
Region Mittleres Mecklenburg/Rostock	<p>Regionaler Planungsverband (1991) (Körperschaft des öfftl. Rechts), Verbandsversammlung mit Planungs- und Verwaltung.-ausschuss u. Planungsbeirat</p> <p>Vorstand mit 6 Mitgliedern für laufende Geschäfte</p> <p>Hauptaufgabe: Regionalplanung (Regionales Raumentwicklungsprogramm)</p> <p>Amt für Raumordnung und Landesplanung nimmt die Aufgabe der Geschäftsstelle wahr u. unterstützt den Planungsverband bei der Aufstellung und Fortschreibung des Reg. Raumentw.-programms sowie dessen Umsetzung</p>	Regionales Raumentwicklungsprogramm (RREP) mit strategischer Ausrichtung (2. Entwurf von Mai 2009)	„Reg. Agenda Mittleres Mecklenburg/Rostock“ (2002) mit regionalem Leitbild und regionalem Handlungskonzept und den Leitprojekten „Entwicklung der Wirtschafts- und Verkehrsachse Berlin-Rostock-Kopenhagen/Malmö“ und „Ansiedlung von transport- und logistikintensiven Unternehmen“	<p>Trad. Ziele der Raumordnung und Landesplanung</p> <p>Sicherung einer strategieorientierten mittel- und langfristigen nachhaltigen Regionalentwicklung durch z. B. (Hauptziele):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regiopol Rostock mit herausgehobenem oberzentralen Status 2. Regionales Flächenkonzept hafenaflin Wirtschaft Rostock einschl. regionalplanerische Sicherung notwendiger Flächen für Ausgleichs- u. Ersatzmaßnahmen 3. Regionalmanagement Mittleres Mecklenburg/Rostock (Gemeinsame Handlungsfelder u. aufeinander abgestimmte Projekte) 	<p>Regionale Agenda mit Evaluation u. Fortschreibung</p> <p>Benennung von Leitprojekten, z. B. „Entwicklung der Wirtschafts- und Verkehrsachse Berlin-Rostock-Kopenhagen/Malmö“ und „Ansiedlung von transport- u. logistikintensiven Unternehmen“</p> <p>Zusammenwirken der Institutionen Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock, Region Rostock-Güstrow-Bad Doberan Marketing-Initiative (Public-Private-Partnership) u. Gesellschaft für Wirtschafts- und Technologieförderung Rostock mbH</p>

Quelle: eigene Darstellung

Literatur

Bezirksregierung Düsseldorf (2009): Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf.
http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/service/gep99textdruck.pdf (22.12.2010).

Teil III

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

Dirk Vallée, Tobias Brandt, Dietrich Fürst, Heinz Konze, Axel Priebes,
Petra Ilona Schmidt, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies¹

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Produkte und Prozesse einer Strategischen Regionalplanung
 - 2.1 Monitoring, Kommunikation, Öffentlichkeitsdialog als Daueraufgabe
 - 2.2 SWOT-Analysen und Identifikation der Herausforderungen
 - 2.3 Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele
 - 2.4 Akteursanalysen und aktive politische Mitwirkung
 - 2.5 Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen
 - 2.6 Bildung strategischer Partnerschaften und Einbeziehung von Trägern der Umsetzung
 - 2.7 Handlungs- und Umsetzungskonzept
- 3 Strategische Regionalplanung als Baukastensystem
 - 3.1 Bausteine der Strategischen Regionalplanung
 - 3.2 Mehrwert der Strategischen Regionalplanung durch eine enge Verzahnung der Bausteine
- 4 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Regionalplanung weist aufgrund ihrer Überörtlichkeit und Überfachlichkeit regelmäßig einen hohen regionalspezifischen Wissens- und Informationsstand auf. Daher ist sie besonders geeignet, Antworten auf die zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung aus dem demografischen Wandel, dem Klimawandel sowie der Globalisierung und Individualisierung (vgl. Teil I, Kapitel 1.1) zu formulieren. Weniger vorteilhaft ist ihre inhaltliche Komplexität, die sich in sehr umfassenden Aussagen und mitunter wenig wirksamen oder wenig umsetzungsbezogenen Festlegungen widerspiegelt.

Die dargestellten nationalen und europäischen Fallbeispiele (vgl. Teil II) zeigen, dass es durch eine Zusammenführung regionaler und regionalplanerischer Handlungskonzepte mit der Umsetzung gelingen kann, die häufig abstrakten regionalplanerischen Konzepte verständlicher und ihren Nutzen deutlicher zu machen. Zudem gewinnt die öffentlichkeitswirksame und kommunikative Ebene des Planungsprozesses gegenüber der bisherigen, eher auf Regulierung fokussierten Arbeitsweise spürbar an Bedeutung.

¹ Dirk Vallée hat die Diskussionsergebnisse des Arbeitskreises zu diesem Kapitel zusammengefasst.

Aufgrund der Komplexität der Handlungsfelder und ihrer Verzahnung ist es dabei erforderlich, unter Berücksichtigung der zu erfüllenden Aufgaben und der verfügbaren Ressourcen Prioritäten zu setzen und diese dann auch aktiv anzugehen. Zur Vereinfachung der Prozesse, zur Entlastung der eigenen Organisation sowie zur Einbindung strategischer Partner und Verbündeter sind für die Handlungsfelder relevante Akteure zu integrieren. Hilfreich ist hierbei eine gezielte Moderation des Prozesses. Die wesentliche Aufgabe einer solchen Strategischen Regionalplanung liegt in der Formulierung der Prioritäten sowie der Benennung der vorrangigen Handlungsfelder mit klar formulierten Umsetzungsaufträgen an einzelne Akteure, eventuell auch an sich selber. So kann das Profil geschärft und die Wahrnehmung der Regionalplanung verbessert werden. Zudem entsteht die Chance, nicht nur den Nutzen zum Wohle der Allgemeinheit besser erkennbar werden zu lassen, sondern auch die Stärken effizienter auszuschöpfen und damit die Akzeptanz zu steigern.

Unter Strategischer Regionalplanung wird im Folgenden ein neues Planungsverständnis beschrieben, das durch eine zielbezogene Steuerung mit einer räumlichen Entwicklungsperspektive und deren Umsetzung charakterisiert ist. Sie ist ganzheitlich, prozessorientiert und umfasst eine Reihe von Tätigkeiten, die jeweils in Produkte münden. Kern der Strategischen Regionalplanung ist, die Entwicklungsaufgabe in einem kooperativen Prozess mit Partnern umzusetzen. Die in Teil I, Kapitel 1.2 beschriebenen Beispiele mit konkretem Bezug zur Fläche, wie z. B. die Sicherung der Daseinsvorsorge, Schutz- und Anpassungsstrategien an den Klimawandel oder die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, machen deutlich, dass dort ein Regelungsbedarf sowie eine Notwendigkeit zum Konfliktmanagement gegeben sind. Das macht ein Ordnungssystem erforderlich, das insbesondere durch Grundsätze und verbindliche Ziele der Raumordnung gebildet werden kann. Mangels Alternativen mit gleicher Bindungskraft behält die traditionelle Regionalplanung insoweit auch weiterhin ihre Bedeutung und Notwendigkeit. Informelle Prozesse allein, z. B. zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels, sind nicht oder nur selten in der Lage, Fehlhandlungen (absichtlich oder durch Unterlassen) zuverlässig zu sanktionieren, da die informellen Regelungen letztlich nur schwer gegen den Widerstand Einzelner vollstreckbar sind. Diesem Mangel begegnen Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Zudem bieten Ziele und Grundsätze aufgrund ihrer Entstehung in formal geregelten Planverfahren den Vorteil von Transparenz und Planungssicherheit für alle Beteiligten (Konze, Schmidt 2011). Durch verbindliche Ziele ist der Rahmen klar abgesteckt, eine Gleichbehandlung gewährleistet und damit die Gefahr intransparenter Aushandlungsprozesse deutlich reduziert.

Im Folgenden wird zunächst die Funktionsweise der Strategischen Regionalplanung mit einer Fokussierung auf die einzelnen Prozesse und Produkte beschrieben. Dabei werden zur Verdeutlichung ausgewählte Beispiele aus Deutschland und Europa herangezogen. Eine umfassende Darstellung der jeweiligen Situation in den untersuchten Regionen oder allen Regionen Deutschlands würde das Verständnis erschweren und hätte den Rahmen der Arbeit gesprengt. Zudem besteht nicht der Anspruch, den erwähnten Regionen einen Hinweis auf Stärken und Schwächen ihres eigenen Tuns zu geben.

Auf der Basis des Verständnisses von Funktionen, Prozessen und Produkten der Strategischen Regionalplanung erfolgt die Benennung der einzelnen Elemente als Bestandteile eines Baukastens. Das Baukastenprinzip soll so verstanden werden, dass der Baukasten mit all seinen Elementen eine Strategische Regionalplanung in idealtypischer Form ermöglicht, es aber gleichzeitig den Regionen erlaubt, sich nach eigenen Kriterien und eigenem Verständnis einzuordnen. Jede Region kann sich aller oder einzelner Elemente des Baukastens bedienen und so ihre nächsten Schritte auf einem Weg zu einer Strategischen Regionalplanung als Motor zu einer effektiven regionalen Entwicklungsperspektive wählen. Der Arbeitskreis ist sich bewusst, dass es angesichts der organisatorischen Vielfalt, der speziellen Herausforderungen in den Regionen sowie der politischen Interessenlagen in den Ländern und Regionen der Bundesrepublik nicht *eine* allgemeingültige Lösung geben kann. Deswegen muss nicht jedes Produkt und jeder Schritt des hier gezeigten Baukastens in Angriff genommen werden. Das macht die Strategische Regionalplanung für Regionen unabhängig von ihren derzeitigen Kompetenzen, ihrem Organisationsgrad und dem jeweiligen politischen Gestaltungswillen attraktiv und anwendbar.

2 Produkte und Prozesse einer Strategischen Regionalplanung

Strategische Regionalplanung strebt eine zielbezogene Steuerung und deren Umsetzung an und versteht sich damit als ein Planungsprozess, der zielorientiert, überörtlich, überfachlich, entwickelnd, ordnend, sichernd und ausgleichend ist. Sie besteht aus Tätigkeiten bzw. Prozessschritten, die in Ergebnisse bzw. Produkte münden.

Unter dem Aspekt einer modernen und prozessorientierten Planung sind folgende *Prozessschritte im Rahmen der Strategischen Regionalplanung* erforderlich:

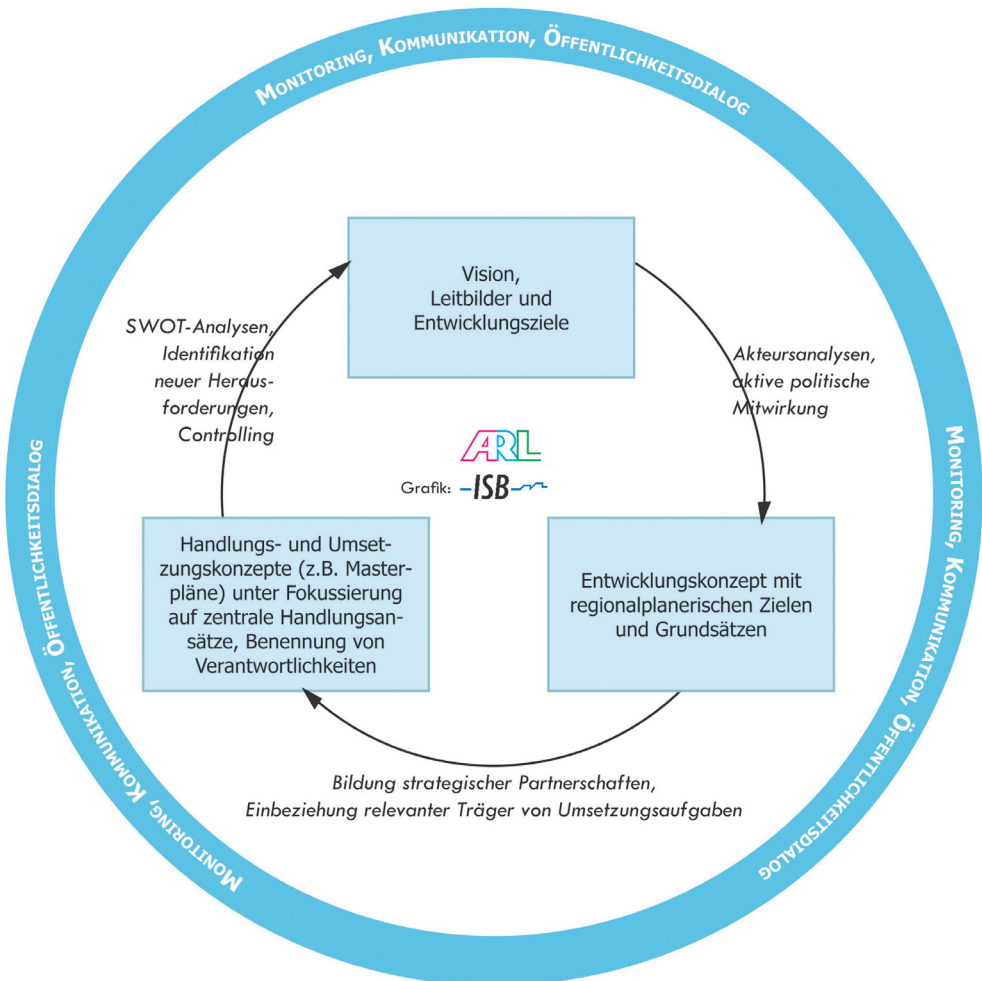
- Zentrale Prozesselemente sind *das Monitoring, die Kommunikation und die Öffentlichkeitsbeteiligung* als ständige Aufgaben auf allen Handlungsebenen.
- Darüber hinaus erfolgen *Akteursanalysen* zur Identifikation der Handlungsfelder sowie eine *aktive politische Mitwirkung* auch an kontroversen Diskussionen.
- Zudem sind die *Bildung strategischer Partnerschaften* sowie die *Einbeziehung relevanter Träger von Umsetzungsaufgaben* wichtige Bausteine des Umsetzungskonzeptes bzw. dienen der Vorbereitung desselben.
- Das dauerhafte Regionalmonitoring bildet die Grundlage sowohl für *SWOT-Analysen* und die *Identifikation neuer Herausforderungen* als auch für ein daraus abgeleitetes *Controlling*.

Die Ergebnisse der einzelnen Prozessschritte stellen die *Produkte einer Strategischen Regionalplanung* dar und lassen sich vor dem Hintergrund der heute auch in den öffentlichen Verwaltungen gebräuchlichen Steuerungsinstrumente und -begriffe wie folgt charakterisieren:

- Auf der Basis einer SWOT-Analyse erfolgt die Definition von längerfristigen *Visionen, Leitbildern und Entwicklungszielen* für eine Region.

- Darauf aufbauend wird ein *Entwicklungskonzept* für die Region/den Raum mit einer Schwerpunktsetzung auf zentrale Handlungsansätze (strategische Komponente) unter *Nutzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung* zur Regulierung bei Maßnahmen mit Flächenbezug formuliert.
- Abschließend erfolgt die Erarbeitung eines *Handlungs- und Umsetzungskonzeptes* mit der Benennung von Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung der Ressourcen und der Umsetzungsorganisationen.

Abb. 1: Elemente der Strategischen Regionalplanung (Produkte und Prozesse)



Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB, RWTH Aachen

Die Strategische Regionalplanung umfasst in ihren Produkten und Prozessen Elemente der traditionellen Regionalplanung wie Regionalpläne oder Masterpläne, das

klassische Gegenstromprinzip oder gesetzlich vorgeschriebene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und das Monitoring. Sie wird darüber hinaus insbesondere zur Umsetzung erweitert um neue Elemente wie Umsetzungskonzepte, vertiefte Akteursanalysen, die Bildung strategischer Partnerschaften bis hin zu Förderanreizen. Die Prozesse sind dabei insbesondere zur inhaltlichen Untermauerung und Überwachung von Erfordernis und Planerfolg, der Partizipation, aber auch der Herstellung von Akzeptanz unbedingt erforderlich.

Die Produkte der Strategischen Regionalplanung bauen aufeinander auf. Schon bei der Formulierung der Leitbilder und Entwicklungsziele sind die Handlungsmöglichkeiten unmittelbar zu berücksichtigen, denn eine Formulierung von nicht steuerbaren oder nicht umsetzbaren Zielen würde eine strategische Planung ins Leere laufen lassen. Gleiches gilt für die einzelnen Prozesselemente. Auch diese sind eng miteinander verzahnt.

Die *zentralen Produkte* sind die in Abbildung 1 in den Kästen dargestellten funktionalen Elemente „Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele“, „Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen“ sowie „Handlungs- und Umsetzungskonzepte“. Die *zentralen Prozesse* umfassen zum einen im äußeren Umkreis die ständigen und umfassenden Aktivitäten „Monitoring, Kommunikation und Öffentlichkeitsdialog“ und zum anderen die an den kreisbildenden Pfeilen dargestellten „SWOT-Analysen, Identifikation neuer Herausforderungen, Controlling“, „Akteursanalysen, aktive politische Mitwirkung“ sowie „Bildung strategischer Partnerschaften, Einbeziehung relevanter Träger von Umsetzungsaufgaben“.

Strategische Regionalplanung bedeutet also eine auf – von der Region und für die Region bestimmte – Ziele und Schritte fokussierte Integration verschiedener Funktionen und Prozesse. Die wesentlichen Elemente und Schritte werden im Folgenden beschrieben und durch Beispiele verdeutlicht.

2.1 Monitoring, Kommunikation, Öffentlichkeitsdialog als Daueraufgabe

Die Strategische Regionalplanung ist dauerhaft und prozessorientiert. Ausgangs- und Endpunkt sind die Raubeobachtung und das Monitoring. Sie ist kontinuierlich von einer Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet. Diese Schritte liefern wichtige Informationen über die Raumstruktur und -entwicklung, auf deren Basis die Akteure informiert und eingebunden werden. Mit diesem umfassenden methodischen Ansatz wird erreicht, dass die Entwicklung einer Region über ihren gesamten zeitlichen Verlauf und in ihrer gesamten auf räumliche Inhalte bezogenen Breite ins Auge gefasst werden kann.

Wesentliche Neuerung und Kern der Strategischen Regionalplanung ist der Anspruch, die zentralen Bestimmungsfaktoren und Herausforderungen einer regionalen Entwicklung hinsichtlich ihrer Themen, Akteure, Abläufe und Entscheidungsmechanismen im Zusammenspiel zu sehen, zu bewerten und planvoll umzusetzen bzw. die Umsetzung zu begleiten. So können Visionen, Leitbilder und Entwicklungsziele, das Entwicklungskonzept sowie Handlungs- und Umsetzungskonzepte aufeinander bezogen werden und zu einer nachhaltigen Entwicklung der Region miteinander verbunden werden.

Wichtig dazu ist, die Visionen und Konzepte zu erläutern, die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit dauerhaft zu informieren, sie einzubinden und mit ihnen zu kommunizieren.

Mit dem Monitoring wird die Grundlage dafür geschaffen, etwaige Fehlentwicklungen zu diagnostizieren und bei Bedarf gegenzusteuern. Damit erhält das Monitoring als Ausgangspunkt für die Formulierung der Herausforderung bzw. von Visionen, Leitbildern und Entwicklungszielen eine zentrale Bedeutung und bildet die Grundlage für das operative Handeln. Es ist eine wichtige Basis, um die Steuerung durch die Entwicklungsziele sowie die Wirkung der einzelnen Konzepte verfolgen und überprüfen sowie bewerten zu können.

Für die Umsetzung bildet das bekannte Gegenstromprinzip ein gutes Beispiel dieser zu allen Stufen der Strategischen Regionalplanung gehörenden Prozesse. Indem der Träger der Regionalplanung seine Analysen und Interpretationen vorbereitet und allen Beteiligten zur Verfügung stellt, erhalten diese einen Überblick und eine Erstbewertung, zu der sie dann Stellung nehmen können. Die Stellungnahmen fließen in die Überarbeitung der Unterlagen bzw. in den nächstfolgenden Schritt ein.

Im Hinblick auf die Minimierung oder Vermeidung von Konflikten und die Steigerung der Akzeptanz kommt der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung schon zu einem frühen Zeitpunkt eine zentrale Bedeutung zu. Entscheidend ist, einen dauerhaften Dialogprozess auf Augenhöhe zwischen den Akteuren und der Regionalplanung zu initiieren und zu erhalten. Dabei müssen Sprache und Darstellungsformen angepasst und die Komplexität der Zusammenhänge und Informationen strukturiert und nachvollziehbar vermittelt werden. Zudem müssen der Entscheidungsprozess, seine Wege und Inhalte sowie Zwischenschritte mit ihren Bindungswirkungen dargestellt und kommuniziert werden. Nur so ist die erforderliche Transparenz gewährleistet, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erreichen und einen dauerhaften, vertrauensbildenden Kommunikationsprozess zu führen.

Der Kommunikations- und Beteiligungsprozess ist angesichts der verschiedenen Prozessschritte und Produkte mehrstufig anzulegen. In den einzelnen Schritten sind unterschiedliche Wissensstände vorhanden, erforderlich und zu vermitteln. Die Basis wird in dem jeweils vorherigen Schritt gelegt, also z. B. in der SWOT-Analyse für die Formulierung von Vision und Zielen oder bei den Akteursanalysen bzw. der Bildung von Partnerschaften für das Entwicklungs- und anschließende Umsetzungskonzept. Wie erkennbar, sind unterschiedliche Zielgruppen zu adressieren, z. B. politische oder administrative Ebenen, Träger bestimmter Aufgaben, die Fachöffentlichkeit (z. B. Wirtschaft und Umweltverbände) oder die breite Öffentlichkeit bzw. die Gesellschaft.

Im Rahmen zielgruppenorientierter Ansätze bei der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich unterschiedliche Formate, Medien und Sprachformen anwenden. So ist z. B. eine Kommunikation und Beteiligung der Fachöffentlichkeit im Rahmen von Tagungen, Foren oder Einzelansprachen denkbar. Beispiele dazu sind die Veranstaltungsreihe „Quo-Vadis Region Stuttgart“ (www.region-stuttgart.org/quo-vadis) in den Jahren 2005 und 2006 oder die Expertengespräche im Rahmen des

Stadtentwicklungsprozesses Hannover City 2020+ (www.hannover.de/han2020). Die Öffentlichkeit kann parallel über die Tagespresse, das Internet oder andere regional verbreitete Medien informiert werden. Je konkreter es zu Festlegungen kommt, umso stärker muss der Öffentlichkeit eine Chance zur direkten Beteiligung gegeben werden. Dieses kann durch Bürgerforen in Teilräumen einer Region mit breiten oder speziellen thematischen Schwerpunkten (www.region-stuttgart.org/raum-fuer-zukunft), durch publikumsöffentliche Veranstaltungen, per E-Mail oder auch durch klassische Beteiligungsarten wie schriftliche Stellungnahmen oder „zur Niederschrift“ erfolgen.

Die Strategische Regionalplanung sollte hier im Sinne der Transparenz, der präventiven Konfliktminimierung und der Akzeptanzsteigerung keine Scheu zeigen, sowohl zeitgemäße als auch neue und innovative Wege zu gehen. Die Politik und die jeweiligen Entscheidungsträger sind in allen Stufen durch die Information in den jeweiligen Gremiensitzungen, die Teilnahmemöglichkeit an Veranstaltungen oder die Übernahme einer aktiven Rolle im Rahmen von Podiumsdiskussionen, Chats bzw. Statements in Veranstaltungen oder Medien einzubeziehen.

2.2 SWOT-Analysen und Identifikation der Herausforderungen

Der erste wesentliche Prozess beim Einstieg in die Strategische Regionalplanung ist eine auf die Region bezogene Stärken-Schwächen-Chancen-Risiko-Analyse (z. B. SWOT-Analyse im Zusammenhang mit dem Raumkonzept und Masterplan Gotthard, vgl. Teil II). Daraus können besondere Begabungen und Potenziale, aber auch spezielle Herausforderungen abgeleitet werden. Die SWOT-Analysen können auf der Basis bestehender Monitoring-Systeme bzw. regionalspezifischer Indikatoren erfolgen. Die Bewertung der Ergebnisse des Monitoring ist der erste politische Prozessschritt, der über eine umfassende Information der Öffentlichkeit und eine intensive Kommunikation mit den politischen Entscheidungsgremien führt. Ziel ist die Klärung der Frage, ob bestehende Ziele beibehalten werden sollen oder neue Ziele zu formulieren sind. Mithilfe von Qualitätsmerkmalen, Zielerreichungsgraden und Eingriffsschwellen können die dafür erforderlichen Eingriffs- und Nachsteuerungserfordernisse abgeleitet werden, wie es am Beispiel der Umweltprüfung für die Regionalplanung beschrieben wurde (Regener et al. 2006; Heiland, Vallée 2006).

Für die Strategische Regionalplanung kommt es darauf an, aus der Vielzahl denkbarer Indikatoren die relevanten und geeigneten Indikatoren zur Fokussierung auf zentrale Handlungsansätze zu identifizieren und für diese das Monitoring durchzuführen. Auf dieser Basis können dann als erstes Produkt eine für die Region spezifische Vision sowie Leitbilder und Entwicklungsziele abgeleitet werden. Dabei ist der Bezug auf die spezifischen Herausforderungen in der jeweiligen Region besonders wichtig, um passgenaue Handlungskonzepte sowie den späteren Umsetzungsbezug verdeutlichen zu können.

Als besondere Herausforderung in diesem Schritt ist zu sehen, dass die Betroffenheiten der Akteure, die Handlungsmöglichkeiten der Entscheidungsträger und das Interesse der Öffentlichkeit deutlich gemacht werden muss. So sollten die zentralen Ansatzpunkte für die zu entwerfenden Konzepte herausgearbeitet werden. Dadurch wird die Basis für das Interesse an den aufgeworfenen Fragen und für die Darlegung der eigenen Hand-

lungsoptionen und Zuständigkeiten gelegt und es wird Akzeptanz für zu entwerfende Konzepte und deren spätere Umsetzung geschaffen. Zudem können die Akzeptanz und die Beteiligung in den späteren Partizipationsprozessen verbessert werden.

Als Beispiele können die in der Region Stuttgart zur Vorbereitung der Fortschreibung des Regionalplans im Jahr 2005 durchgeführte Veranstaltungsreihe „Quo-Vadis“ (www.region-stuttgart.org/quo-vadis) oder die Partizipationsprozesse in der Region Stockholm mit Konferenzen und Symposien sowie bei der Erarbeitung des Raumkonzepts und Masterplans Gotthard in der Region Graubünden mit Workshops, Arbeitsgruppen und Zukunftskonferenz (vgl. Teil II) dienen.

Ausgehend von Befunden und Analysen in der eigenen Region war das jeweilige Ziel, mit den regionalen Akteuren (Kommunen, Kammern, Verbänden etc.) die besonderen Herausforderungen zu erarbeiten und sich auf solche mit besonderer Bedeutung für die Region zu einigen. Die Veranstaltungen wurden für die Zielgruppe der Fachöffentlichkeit durchgeführt. Zusätzlich fand eine öffentliche Berichterstattung in den Medien (im Wesentlichen in den regionalen Zeitungen) statt und die Inhalte wurden im Internet öffentlich zugänglich dokumentiert. Der regionale Planungsträger hatte die Aufgabe, die Analysen vor- und aufzubereiten, die Veranstaltungen zu organisieren und zu dokumentieren. Im Rahmen der Symposien wurden die eigenen Analysen und Lösungsbeispiele aus anderen Räumen vorgestellt, um den beteiligten regionalen Akteuren die potenziellen eigenen Handlungsoptionen aufzuzeigen und damit die Grundlagen für die Formulierung einer Vision sowie von Leitbildern und Entwicklungszielen zu legen.

Solche Beispiele sind bisher nur wenig dokumentiert sowie kaum umfassend und systematisch aufbereitet. Für die Akzeptanz des gesamten Planungsprozesses sowie für die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung sind gerade die Dokumentation sowie die systematische und nachvollziehbare Darstellung der Analysen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen besonders wichtig. Durch technische Hilfsmittel wie Geografische Informationssysteme und durch die Umsetzung der europäischen INSPIRE-Richtlinie sind Verbesserungen bei der Darstellbarkeit, Datentransparenz und -verfügbarkeit zu erwarten.

2.3 Vision, Leitbilder und Entwicklungsziele

Zweites Element der Strategischen Regionalplanung und erstes zentrales Produkt ist die Formulierung einer Vision sowie von Leitbildern und Entwicklungszielen. Diese können und müssen unterschiedlich konkret sein. Um eine regionale Akzeptanz zu erfahren, sollten sie jedoch unbedingt einen regionalen Bezug aufweisen, um nicht beliebig zu wirken. Zunächst sind Entwürfe erforderlich, die mit der Öffentlichkeit, den relevanten regionalen Akteuren und mit den Entscheidungsträgern zu diskutieren und so weiterzuentwickeln sind, dass sie in Entwicklungs- und Handlungskonzepte umgesetzt werden können.

Dabei empfiehlt sich, die Leitbilder und Entwicklungsziele zu visualisieren, um sie eingängig und leicht verständlich darstellen und kommunizieren zu können. Kurze, grafisch eingängig aufbereitete Beispiele dazu sind in Teil II in den Beiträgen aus Däne-

mark, London, den Niederlanden und der Schweiz wiedergegeben. Die Darstellungen lassen schnell und einleuchtend die relevanten Themen erkennen, die später im Regionalplan, im Entwicklungskonzept, durch regionalplanerische Ziele und Grundsätze bzw. im Handlungs- und Umsetzungskonzept konkretisiert werden.

In Teil II wird am Beispiel des Regionalplans RUFS 2010 für die Region Stockholm die Verzahnung zwischen einer Vision, daraus abgeleiteten Zielen und Umsetzungsstrategien plastisch. Die Vision der schwedischen Hauptstadtregion ist, Europas attraktivste Großstadt zu sein. Daraus wurden als Zielfelder u. a. Integration, Wachstum, Lebensqualität und Ressourceneffizienz abgeleitet, die die Grundlagen für regionalplanerische Strategien wie eine nachhaltige Vergrößerung der Kapazitäten im Bereich Verkehr, die Sicherung kultureller Werte und die Weiterentwicklung einer polyzentrischen Region darstellen. Zur letztgenannten Strategie finden sich im RUFS 2010 konkrete raum- und siedlungsstrukturelle Festlegungen (regionale Kernbereiche, teilregionale Stadtkerne und regionale Siedlungsbereiche mit Ausbaupotenzial, regionale Grünzüge und regionale Verkehrs- und Gewerbeflächen sowie Festlegungen zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Transportsystem). Da die Region neben der Zuständigkeit für die Regionalplanung auch Träger des ÖPNV sowie von Krankenhäusern, Bildungseinrichtungen und der Wirtschaftsförderung ist, konnten der Ausbau des S-Bahn-Netzes und die Standortentwicklung eines großen Krankenhaus- und Universitätsstandortes auch zeitlich miteinander verzahnt werden.

Das Beispiel London (vgl. Teil II) zeigt exemplarisch, wie die „Regional Spatial Strategies“ grafisch visualisiert werden können und daraus inhaltliche Visionen in Zielen und Grundsätzen abgeleitet werden. Diese stellen dann das politische Programm des Bürgermeisters dar. Dabei werden insbesondere Strategien zur Nachverdichtung, für Neuansiedlungsräume und die Verkehrsinfrastruktur adressiert, deren Umsetzung dann über Developer erfolgt.

Am Beispiel der Region Mittleres Mecklenburg/Rostock ist beschrieben (vgl. Teil II), wie ausgehend vom bereits vorhandenen Hafen und seiner Bedeutung das Leitbild „innovativ, maritim, naturnah“ entwickelt wurde und die Vision einer „Regiopole“ sowie eines „Tores zur Baltic Sea“ entwickelt wurde. Die daraus abgeleiteten Ziele liegen u. a. in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Sicherung von Flächen im Hafen und für die Hafenwirtschaft, deren Entwicklung sodann von einem aktiven Regionalmanagement begleitet werden muss. Zusätzlich wird als Strategie eine politische Positionierung neben den Metropolregionen als Regiopole erreicht, um die Wahrnehmung auf der nationalen und internationalen Bühne zu steigern.

2.4 Akteursanalysen und aktive politische Mitwirkung

Ausgehend von Vision, Leitbildern und Entwicklungszielen sind in einem dritten, konkretisierenden Schritt der Strategischen Regionalplanung ein Entwicklungskonzept sowie ein Handlungs- und Umsetzungskonzept abzuleiten. Dazu bedarf es allerdings kompetenter und relevanter öffentlicher und privater Partner, da eine umfassende Umsetzung sämtlicher Maßnahmen kaum von einer Organisation alleine geleistet werden kann. Da in den verschiedenen Bereichen der räumlichen Entwicklung Abhän-

gigkeiten und Wechselwirkungen bestehen, bedarf es einer Abstimmung sowie der politischen Benennung von Prioritäten hinsichtlich der Themen, Partner und Abläufe.

Vor diesem Hintergrund kommt den Akteursanalysen sowie der aktiven politischen Mitwirkung eine besondere Bedeutung zu. Sie bilden die Grundlagen für die Konzentration auf die zentralen Themenfelder und Handlungsansätze, die später zu entwickelnden Umsetzungskonzepte sowie die zu bildenden strategischen Partnerschaften mit den relevanten Trägern von Planungen und Maßnahmen. Solche Akteursanalysen müssen umfassend und systematisch angelegt sein. Auswahlkriterium sollte der größtmögliche Nutzen sein, den ein oder mehrere Akteure für das Wohl der Region und die Umsetzung der Vision beitragen können und wollen. Die Auswahl und Einbindung gelingt am ehesten, wenn den potenziellen Partnern Gelegenheit gegeben wird, sich aktiv mit ihren Vorstellungen am Diskussionsprozess zu beteiligen und darauf aufbauend auch Verantwortung zu übernehmen. So ist es möglich, strategische Partnerschaften einzugehen und erfolgreiche Allianzen zu bilden.

Bisher fanden Akteursanalysen und die Bildung strategischer Partnerschaften eher zufällig und anlassorientiert sowie mit engen Zielsetzungen statt, z. B. bei der Ausweisung von Gewerbestandorten zusammen mit Kammern oder zur konkreten Durchsetzung von Umweltzielen zusammen mit Umweltverbänden. Derartige einseitige Koalitionen bergen jedoch die Gefahr, andere relevante Gruppen auszuschließen bzw. als Ergebnis der anlassbezogenen Kooperation wichtige Partner für andere Planungen und Maßnahmen zu verprellen. Auch die Auswahl sogenannter „Premiumpartner“ und eine enge Kooperation mit diesen ist gründlich abzuwägen. Selbst wenn das Ziel darin besteht und erreichbar ist, die Umsetzung zu beschleunigen, birgt das die Gefahr von Ausgrenzung, Missverständnissen und Protesten, wenn die übrigen Partner auf die allgemeinen Beteiligungsrechte verwiesen werden.

Die unvoreingenommene Öffentlichkeitsbeteiligung und die aktive politische Mitwirkung der zuständigen Gremien sind für den erfolgreichen Prozessablauf an dieser Stelle zudem unabdingbar. Dies gilt nicht nur aus formalen Gründen, sondern erfolgt vor allem vor dem Hintergrund, dass in diesem Schritt übergeordnete Ziele und Grundsätze der Landesplanung aufzugreifen sind und in verbindliche Ziele und Grundsätze der Regionalplanung überführt werden. Es ist zu empfehlen, dies nicht als lästige Pflichtaufgabe zu betrachten, sondern darin gerade die Chancen einer besseren Wahrnehmung von Erfordernis und Nutzen der Ziele und Grundsätze und damit einer besseren Akzeptanz zu sehen. Konkrete Bezüge zwischen den allgemeinen Zielen und der Lebenswirklichkeit sollten außerdem verdeutlicht werden (vgl. Teil I, Kapitel 1.2).

Qualifizierte Akteursanalysen und die aktive Beteiligung der politischen Gremien bieten so die Möglichkeit, strategische Partner für die Regionalplanung zu gewinnen, die relevanten Träger von denkbaren Umsetzungsaufgaben zu identifizieren und diese mit politischer Rückendeckung in den Planungs- und Umsetzungsprozess einzubinden. Dadurch erhalten die von der Strategischen Regionalplanung angestoßenen Entwicklungen eine größere Umsetzungschance. Die dauerhafte und intensive Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern verleiht somit nicht nur den Trägern der Regionalplanung ein höheres politisches Gewicht, sondern steigert auch die Akzeptanz und die Durchschlagskraft der gemeinsam entwickelten Planungen und Maßnahmen.

Wie in Teil II am Beispiel der Schweiz dargelegt wurde, stellt das Raumkonzept Gotthard in der Region Graubünden einen Beitrag zu einer solchen besseren Zusammenarbeit auf politisch-strategischer (Bund, Kantone, Regionen) und operativer Ebene (Netzwerke der Gemeinden und der privaten Akteure) dar. Ein wesentliches Element des Raumkonzepts und seiner Prozesse sind die Akteursnetzwerke. In Workshops mit kantonalen und regionalen Vertretern ging es u. a. um die Entwicklung von Vorstellungen über die weitere gemeinsame Zusammenarbeit und um die Verankerung in planerischen Instrumenten. Die Bildung von Akteursnetzwerken und der umfassende Dialog mit der Öffentlichkeit haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Beteiligten bereit waren, Verantwortung bei der Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts zu übernehmen. Ähnlich wurde auch in der Region Hochrhein-Bodensee bzw. der Metropolregion Rhein-Neckar vorgegangen.

2.5 Entwicklungskonzept mit regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen

Ein zentrales und bereits bewährtes Produkt der Strategischen Regionalplanung stellt das Regionale Entwicklungskonzept dar, das die heute als Regionalplan oder regionales Raumordnungsprogramm bekannten Dokumente ablöst. Es enthält regionalplanerische Ziele und Grundsätze, die auf den Leitbildern und Entwicklungszielen basieren und diese räumlich konkretisieren. Hier sind die Entwicklungs- und die Ordnungsaufgabe miteinander verzahnt, indem die Ziele und Grundsätze der Raumordnung das Gerüst und die Leitlinien der räumlichen und flächenbezogenen Entwicklung bilden.

Wichtige Elemente des neuartigen Regionalen Entwicklungskonzeptes sind die inhaltlich und räumlich konkreten Ziele und Grundsätze zur Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung und zur Entwicklung der Infrastruktur. Die textlichen und zeichnerischen Darstellungen zeigen die Möglichkeiten, aber auch Grenzen der räumlichen Entwicklung künftiger Raumnutzungen auf. Der Schutz der ökologischen Grundfunktionen sowie die Sicherung und Standortvorsorge für Einrichtungen der Infrastruktur und der Daseinsvorsorge stehen hier im Mittelpunkt. Diese haben verbindlich zu erfolgen, denn eine Verletzung der Schutz- und Sicherungsziele lässt Nachteile für den Raum und seine Entwicklungsperspektiven erwarten. Dabei sind gewisse Abstraktionen und Entfrachtungen gängiger Planinhalte möglich und sinnvoll, sie sind auch bereits vorgenommen worden. Die Erfordernisse und die Begründungen sollten durch die Kombination von Text, Karten und Erläuterungen deutlich herausgestellt werden.

Ein wesentlicher Vorteil verbindlicher Ziele der Raumordnung, der allerdings leider häufig verkannt wird, ist die Verlässlichkeit bzw. Planungssicherheit gegenüber allen Beteiligten. Werden Ziele, z. B. Vorranggebiete, in einem Regionalplan bzw. künftig in einem Regionalen Entwicklungskonzept textlich und kartografisch dargestellt, können alle Interessierten erkennen, in welchen Räumen und auf welchen Flächen bestimmte Entwicklungen möglich bzw. gewünscht sind und wo nicht. Damit wird transparent und deutlich, welche gewünschte Regionalentwicklung und welche Prioritäten angestrebt werden, und es werden Konkurrenzen weitgehend ausgeschlossen.

Zur Aufstellung des Regionalen Entwicklungskonzeptes gehört ein formalisiertes Planungsverfahren mit einer aktiven politischen Diskussion sowie einer Beteiligung von Behörden, anderen Trägern öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit (vgl. Konze, Schmidt 2011). So kann der Sinn der Schutz- und Sicherungsziele verdeutlicht und die Akzeptanz hergestellt werden. Durch die frühzeitige Einbindung weiterer relevanter Akteure, vor allem der potenziellen strategischen Partner für die spätere Umsetzung, wird hier ein planerischer Grundkonsens zwischen möglichst vielen Beteiligten geschaffen, der bei Bedarf (insbesondere im Konfliktfall) juristisch durchgesetzt und vollzogen werden kann. Allerdings können konkrete und tatsächliche Handlungen und Maßnahmen hier nicht geregelt werden, da Fachplanungen, Investitionen der Wirtschaft oder konkrete Projekte und deren Finanzierung sowie zeitliche Realisierung unabhängig von den rahmensetzenden Regelungen der Strategischen Regionalplanung erfolgen. Wie die Umsetzung von Maßnahmen dennoch erfolgen kann, wird weiter unten beschrieben.

An dieser Stelle wird auf die Darstellung von Beispielen verzichtet, da die Regelungsinhalte und -formen von Regionalplänen in Deutschland, wie sie auch in Strategischen Entwicklungskonzepten zur Anwendung kommen, als bekannt vorausgesetzt werden.

2.6 Bildung strategischer Partnerschaften und Einbeziehung von Trägern der Umsetzung

Ein markanter Baustein der Strategischen Regionalplanung ist die Bildung strategischer Partnerschaften und die Einbeziehung von Trägern der Umsetzung. Die Bildung der strategischen Partnerschaften zielt dezidiert auf die anschließende Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen in den identifizierten besonders relevanten Feldern. Dieses können Infrastrukturprojekte oder Entwicklungsvorhaben sein, die konkret angegangen werden sollen. Je nach für die Region bedeutsamen Projekten und Maßnahmen sind die für ihre Umsetzung sowohl bereits zuständigen oder die neu heranzuziehenden Akteure als die strategischen Partner anzusehen. Im Fall breiter operativer Zuständigkeiten kommt auch der Träger der Regionalplanung selbst in anderen Aufgabenbereichen als ein solcher Kooperationspartner infrage. Dieser Schritt ist spätestens beim Übergang von der Formulierung des Entwicklungskonzeptes hin zum Handlungs- und Umsetzungskonzept erforderlich, um eine frühzeitige Einbindung und umfassende Kommunikation bzw. Partizipation zu gewährleisten und damit die Basis für eine Konfliktvermeidung und hohe Akzeptanz zu legen. Auf der Basis der zuvor getätigten Akteursanalysen und mit Blick auf die zuvor formulierten Visionen, Leitbilder und Entwicklungsziele sind unter Berücksichtigung des Entwicklungskonzeptes die für eine erfolgreiche Umsetzung geeigneten Partner auszuwählen. Dabei ist auch zu identifizieren, wer welche Schritte in welcher Zeitabfolge zur Erreichung der gemeinsam festgelegten Ziele tun sollte. Dazu können die Netzwerke zwischen den Beteiligten ausgebaut und „Premiumpartner“ für einzelne Umsetzungsschritte besonders angesprochen werden. Damit kommt der heute oft nicht vorhandene Umsetzungsbezug der Regionalplanung zum Tragen. Die Strategische Regionalplanung bietet damit nicht nur die Formulierung von Plänen und Programmen an, sondern stellt auch einen zielgerichteten Bezug zur späteren Umsetzung her.

Durch eine so gelebte sichtbare Rolle der Strategischen Regionalplanung bei der Umsetzung von Konzepten bzw. Maßnahmen kann diese eine deutliche Stärkung ihrer Position erwarten. Der bisher häufig vorzufindende ausschließliche Vollzug von Plänen reduziert die heutige Regionalplanung meist auf ein Einschreiten bei Übertretungen und lässt den Eindruck einer Verhinderungsinstanz entstehen, was durch die in diesem Schritt der Strategischen Regionalplanung neu entfaltenen Aktionen vermieden wird. So kann dokumentiert werden, dass die Pläne und Programme weder abstrakt sind noch lediglich an andere appellieren und auch nicht als ein „zahnloser Tiger“ oder „für die Schublade“ gemacht werden. Sowohl die aktive Adressierung an Partner und Träger von Umsetzungsaufgaben als auch die selbstständige Umsetzung von Maßnahmen steigern zum einen die Wahrnehmung und machen zum anderen eine aktive und gestaltende Handlungsfähigkeit deutlich.

Das Beispiel der Metropolregion Rotterdam-Den Haag (vgl. Teil II) macht dieses deutlich. Der Neubau der Hochgeschwindigkeitstrasse HSL Zuid zwischen Amsterdam, Rotterdam und Antwerpen sollte nach dem gemeinsamen Willen von Provinz und Kommunen gezielt dazu genutzt werden, die alte Trasse als Rückgrat für den regionalen ÖV zu nutzen und die Siedlungsentwicklung durch die Schaffung von 40.000 Wohneinheiten an 13 Stationen dort zu konzentrieren. Dazu wurden Standorte und Dichtewerte formuliert sowie ein begleitendes Freiraumkonzept mit sechs Landschaftsparks auf der Ebene der Provinz erarbeitet. Dieser Masterplan diente einerseits den Gemeinden und Fachressorts als Leitschnur, wurde aber auch dazu genutzt, die Finanzmittel der Provinz auf die hier identifizierten Freiraumprojekte sowie Maßnahmen zur Bahnhofs(umfeld)-umgestaltung zu konzentrieren. Die Provinz nutzte ihre Initiativ- und Kontrollfunktion, indem sie gezielt Kommunen, Projektentwickler sowie weitere Akteure als strategische Partner identifizierte und ihnen eine Kofinanzierung für die einzelnen Projekte zur Verfügung stellte. Gleichzeitig übte sie eine Art „sozialer Kontrolle“ aus, indem sie Berichte darüber veröffentlichte, wie sich die Umsetzungspartner verhielten.

2.7 Handlungs- und Umsetzungskonzept

Sind die strategischen Partnerschaften geschlossen und geeignete Träger von Umsetzungsaufgaben ausgewählt, kann das Handlungs- und Umsetzungskonzept erarbeitet werden. Dazu können Masterpläne für Maßnahmen und deren Finanzierung bzw. Förderung entwickelt bzw. konkrete Verantwortlichkeiten bestimmt werden. Aus dem Handlungskonzept werden die Umsetzungsschritte in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht, z. B. in Form von Leitprojekten oder allgemeinen Arbeitsschritten, entwickelt. Letztere sind selbst oder durch die Partner bzw. jeweiligen Träger zu implementieren.

Solche Umsetzungskonzepte sind nicht mehr zwingend überfachlich und können hinsichtlich ihrer konkreten Maßnahmen an konkret benannte Verantwortliche mit speziellen Aufgaben adressiert werden. Grundsätzlich ist hier denkbar, mehrere teilräumliche oder sektorale Umsetzungskonzepte oder Masterpläne zu entwickeln. Inwieweit die Umsetzungsschritte sinnvoll aufeinander aufbauen und das im Zuge der strategischen Vorgehensweise entwickelte Gesamtkonzept erhalten bleibt, kann durch ein begleitendes Monitoring und Controlling beobachtet und abgesichert werden.

Zudem ist denkbar, die Umsetzungskonzepte und damit die inhaltliche und zeitliche Abfolge der Arbeitsschritte mit den Trägern der Umsetzungsaufgaben durch Raumordnerische Verträge abzusichern.

Durch die Benennung und Abstimmung von zeitlich gestaffelten Arbeitsschritten und die Beschreibung der Abhängigkeiten werden die entscheidenden Zusammenhänge abgebildet. Dabei kommt es darauf an, die sinnvollen bzw. notwendigen Planungsentscheidungen und Umsetzungsschritte im Hinblick auf eine nachhaltige Regionalentwicklung zu verdeutlichen. So ist es z. B. denkbar, die Entwicklung eines regionalen Schwerpunktes für eine gewerbliche Entwicklung an die Realisierung eines leistungsfähigen Verkehrsanschlusses zu koppeln. Derartige Festlegungen können nicht über Ziele und Grundsätze der Raumordnung erfolgen, denn diese können nur den allgemeinen planerischen Rahmen setzen und haben keinen Zeitbezug. Durch zusätzliche, möglichst verbindliche gegenseitige Absprachen, insbesondere in Form von Verträgen, ist das planerische Konzept in ein Umsetzungskonzept zu überführen. Liegen alle oder wesentliche Umsetzungsbefugnisse bzw. Finanzierungsmöglichkeiten in wenigen Händen oder gar ausschließlich in der Hand des Trägers der Strategischen Regionalplanung, entstehen Vereinfachungen, Synergien sowie Zeit- und Kostenersparnisse. Dann müssen keine externen Regelungen getroffen werden, weil nur eine Organisation bzw. ein Kontrollorgan die Umsetzung überwacht.

Das Beispiel der Provinz Südholland zusammen mit der Strategie der Stadt Rotterdam machen dieses exemplarisch deutlich (vgl. Teil II). Ausgehend von der Vision einer Konzentration auf thematische Brennpunkte wurden Ziele und Leitprojekte (VIP – Very Important Projects) und Leitgebiete (VIA – Very Important Areas) entwickelt. Die Strategien bestanden u. a. in der Entwicklung der Waterfront, einem Waterplan zur Anpassung an den Klimawandel, der Radwegeplanung sowie der Vermarktung regionaler Produkte. Zusammen mit wesentlichen Stakeholdern wurde unter Führung der Stadtplanung in Rotterdam u. a. ein Masterplan für die Waterfront entwickelt, dessen Ziel u. a. die Schaffung attraktiver Wohn- und Büroräume an den Wasserwegen in der Stadt ist. Damit sollte zugleich die Innenentwicklung forciert werden. Das Konzept sieht nicht nur bauliche Maßnahmen vor, sondern integriert auch die Natur- und Landschaftsplanung. Die anschließende Umsetzung erfolgt in Kooperation mit Investoren, Entwicklungsgesellschaften und Infrastrukturträgern, die an der Formulierung des Entwicklungskonzeptes beteiligt wurden und anschließend auch an der Erarbeitung der Umsetzungskonzepte beteiligt wurden.

Ein weiteres Beispiel ist das Raumkonzept Gotthard in der Region Graubünden (vgl. Teil II), dessen Bestandteil ein Handlungs- und Umsetzungskonzept in Gestalt eines Masterplans ist. Im Masterplan sind die inhaltlichen Schwerpunkte (Fokussierung auf Schlüsselthemen) bestimmt und vorrangige Aufgaben der Raumentwicklung sowie flankierende Maßnahmen festgelegt worden. Der Masterplan ist ein strategisches Koordinierungs- und Arbeitsinstrument bei der planerischen Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene. Seine Inhalte erlangen durch Aufnahme in die betreffenden Richtpläne Verbindlichkeit. Für die Beobachtung und Absicherung der Umsetzung haben sich in der Schweiz Monitoring- und Kontrollprozesse bewährt.

Weitere Beispiele dazu sind aus den Regionen Stuttgart und Hannover bekannt, die als Träger sowohl der Regionalplanung als auch des ÖPNV und der Wirtschaftsförderung in Erschließungs- und Entwicklungsfragen direkt agieren können und bei denen die direkt gewählte Regional- bzw. Regionsversammlung die Kontrolle über diese Bereiche ausübt.

3 Strategische Regionalplanung als Baukastensystem

Strategische Regionalplanung versteht sich als zielorientierte, überörtliche, überfachliche, entwickelnde, ordnende, ausgleichende Planung mit Umsetzungsbezug und Wirkungskontrolle. Sie ist insofern eine „langfristige, übergeordnete, konzeptionelle Planung durch Rahmenpläne, Entwicklungspläne, Leitpläne, Richtpläne und Masterpläne“ (Scholl 2005 – ARL Handwörterbuch der Raumordnung) auf der regionalen Ebene. Wie im vorangehenden Kapitel dargestellt, ist die Funktionsweise der Strategischen Regionalplanung in erster Linie auf die Entwicklungsaufgabe ausgerichtet. Für einen erfolgreichen Ablauf sowie um die geforderten Nachhaltigkeitsziele (vgl. u. a. §1 ROG) erfüllen zu können, ist an verschiedenen Stellen ein an gemeinsam formulierten Leitplanken und Grenzen orientiertes Konfliktmanagement erforderlich und über die Ordnungsaufgabe der klassischen Regionalplanung auch integriert.

Auf der Basis der zuvor beschriebenen Produkte und Prozesse der Strategischen Regionalplanung soll nun ein Baukasten mit verschiedenen Elementen beschrieben werden, der die Strategische Regionalplanung in idealtypischer Form beschreibt und es den einzelnen Regionen erlaubt, sich nach eigenen Kriterien einzuordnen bzw. nach sinnvollen Schritten auf dem Weg dorthin zu suchen. Dazu werden die Kernelemente der Strategischen Regionalplanung, die Ordnungs- und Entwicklungsaufgabe, also ihre Funktionen, in Ebenen dargestellt und die wesentlichen Inhalte, (Governance-) Strukturen und Umsetzungselemente als Säulen betrachtet.

Angesichts unterschiedlicher Handlungs- und Planungserfordernisse, raumstruktureller und organisatorischer Gegebenheiten ist kein Modell beschreibbar, das in allen Planungsregionen Deutschlands umgesetzt werden kann. Der Arbeitskreis ist sich der organisatorischen Vielfalt und der speziellen Herausforderungen in den Regionen bewusst. Daher wird weder ein Organisationsmodell vorgeschlagen oder gar empfohlen noch anhand von guten oder schlechten Beispielen eine Einordnung vorgenommen.

3.1 Bausteine der Strategischen Regionalplanung


Abbildung 2 verdeutlicht die Integration aus den bisher üblichen Funktionen der Entwicklungs- und der Ordnungsaufgabe und zeigt die Defizite der bisher bekannten Regionalplanung auf.

Die wesentlichen Elemente der traditionellen Regionalplanung sind exemplarisch als Bausteine (blau umrahmte Kästen) dargestellt. Zudem sind die drei Säulen eines modernen Planungsverständnisses bestehend aus Inhalten, Strukturen und Umsetzung dargestellt. Es wird erkennbar, dass bei der traditionellen Regionalplanung alle drei Säulen markante Defizite für eine erfolgreiche und zukunftsfähige Regionalentwicklung aufweisen. Die zusätzlichen Elemente der Strategischen Regionalplanung, wie sie in

Abbildung 3 mit dem Mehrwert und der Zukunftsperspektive dargestellt sind, gleichen diese Defizite aus.

Die in Teil II dieser Abhandlung dargestellten Fallbeispiele sowie die in Teil III, Kapitel 2 beschriebene Funktionsweise zeigen, dass allein aus der Summierung der bisher bekannten und geübten Bausteine weder eine neue Planungskultur noch ein neuer Planungsprozess, ein neues Planungsverständnis oder gar eine neue Begründung für die Notwendigkeit einer regionalen Planung entstehen. Vielmehr bedarf es weiterer Elemente und Schritte, insbesondere zur Verzahnung und Ergänzung der bekannten und geübten Bausteine, um zu einem umfassenden neuen Planungsverständnis mit einer zielbezogenen Steuerung und zu deren Umsetzung zu gelangen. Insofern ist Strategische Regionalplanung mehr als die Addition gängiger Bausteine.

Abb. 2: Exemplarische Bausteine bisheriger Planungsebenen


Grafik: ISB

		INHALTE	STRUKTUREN	UMSETZUNG
Traditionelle Regionalplanung				
	Entwicklungsaufgabe	Raumanalysen Identifikation von Entwicklungspotentialen	Partizipation + Kooperation Leitbilddiskussion Regionalkonferenzen	Sektorale Konzepte (z.B. reg. Einzelhandelskonzept) Anhörung/Beteiligung bei Förderprogrammen Teilraumgutachten Cluster-Initiierung
	Ordnungsaufgabe	Regionalplanerische Ziele und Grundsätze Regionalplan	Formale, legitimierte Entscheidungsstrukturen z.B. Planungsverband Öffentliche Sitzungen Gegenstromprinzip	Raumbeobachtung Monitoring Durchsetzung der Ziele
	Defizite	Vision Leitbilder Handlungskonzept	Strategische Partnerschaften, Governance	Umsetzungskonzept

Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB

Inhaltlich ergänzt die Strategische Regionalplanung die bisherigen Funktionen der Regionalplanung insbesondere um die Vision, die Leitbilder und Handlungskonzepte sowie um ein Umsetzungskonzept. Dazu werden die Bildung von Netzwerken, die frühzeitige Schaffung strategischer Partnerschaften sowie die Unterstützung der zuständigen Akteure bei der Umsetzung der bereits entwickelten Konzepte, Pläne und Programme genutzt. Ferner nutzt sie aktiv frühzeitige und umfassende Partizipations- und Kooperationsprozesse und bildet strategische Partnerschaften sowie Kooperationen mit den Trägern von Umsetzungsaufgaben. Zudem wirkt sie an Finanzierungs- und Förderentscheidungen mit. Für spezifische regionsbezogene Zielsetzungen verfügt

sie idealerweise über eigene Budgets bzw. eine eigene Umsetzungszuständigkeit. Die genannten Punkte stellen additive Komponenten über die bisher praktizierten Elemente und Schritte einer aktiven Regionalentwicklung oder eines Regionalmanagements hinaus dar.

Abb. 3: Bausteine der Strategischen Regionalplanung

Grafik: -ISB-

Strategische Regionalplanung

	INHALTE	STRUKTUREN	UMSETZUNG
Mehrwert Zukunftsperspektive	Vision Leitbilder Handlungskonzept	Direkte demokratische Legitimierung Zivilgesellschaftliche Einbindung Netzwerke Strategische Partner Governance	Leuchtturmprojekte Umsetzungskonzept (z.B. raumordnerischer Vertrag) Einbeziehung relevanter Träger Träger von Umsetzungsaufgaben Budget für Projekte
Entwicklungsaufgabe	Raumanalysen Identifikation von Entwicklungspotentialen	Partizipation + Kooperation Leitbilddiskussion Regionalkonferenzen	Sektorale Konzepte (z.B. reg. Einzelhandelskonzept) Anhörung/Beteiligung bei Förderprogrammen Teilraumgutachten Cluster-Initiierung
Ordnungsaufgabe	Regionalplanerische Ziele und Grundsätze Regionalplan	Formale, legitimierte Entscheidungsstrukturen, z.B. Planungsverband Öffentliche Sitzungen Gegenstromprinzip	Raumbeobachtung Monitoring Durchsetzung der Ziele
Defizite			

Quelle: eigene Darstellung, Grafik ISB

3.2 Mehrwert der Strategischen Regionalplanung durch eine enge Verzahnung der Bausteine

Die Strategische Regionalplanung stellt eine Erweiterung der klassischen Regionalplanung um eine stärkere Betonung der prozessualen Elemente sowie den Umsetzungsbezug dar. Damit wird das Ziel einer aktiveren Rolle, einer größeren Effizienz und Effektivität sowie einer verbesserten Wahrnehmung und Akzeptanz verfolgt. Darüber hinausgehend stützt sie sich auf ein Monitoring und Controlling, eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation, auf strukturierte SWOT- sowie Akteursanalysen und stellt den Umsetzungsbezug her. Sofern kein für die Umsetzung geeigneter Akteur zur Verfügung steht, sollte sie im Interesse der regionalen Entwicklung selber aktiv werden (können). Damit kann glaubhaft gemacht werden, dass eine übertragene Verantwortung auch wahrgenommen wird und die Konzepte nicht statisch sind, sondern auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet sind bzw. an diese angepasst werden können, wenn die Entwicklungsaufgabe dies erfordert und der Ordnungsrahmen es erlaubt. So wird die für eine strategische Planung geforderte Betrachtung von Aufgaben, Trägern,

Prozessen und inhaltlichen Elementen in einer Hand (Kühn, Fischer 2009) mit der Ebene der Region in einer für die Problembewältigung sinnvollen Raumeinheit geleistet. Die einzelnen Aufgaben und Ergebnisse sowie die Prozesse zur Entscheidungsfindung und Maßnahmenumsetzung sollten sich auf funktionale Räume beziehen, die sich nicht in erster Linie an administrativen Grenzen orientieren (Vallée 2010).

Eine Besonderheit der Strategischen Regionalplanung besteht in der Verzahnung von Umsetzung, Management und Regulierung in einer Organisation, wodurch deren Wahrnehmung und Bedeutung gestärkt werden soll. Durch die Bündelung dieser vielfältigen Funktionen kann bei unmittelbarer demokratischer Legitimation zugleich eine straffe Organisation mit hoher Transparenz und Durchschlagskraft entstehen, die zu einer Verschlankung des staatlichen Planungs- und Umsetzungssystems beitragen und genutzt werden kann.

Neben den Inhalten sind für die Strategische Regionalplanung die Governance-Strukturen von besonderer Bedeutung. Die 2010/2011 eskalierten Diskussionen in Baden-Württemberg zum Projekt Stuttgart 21 zeigen, dass es heute nicht mehr ausreicht, einen mehrstufigen Planungsprozess aus Raumordnungsverfahren, städtebaulicher Rahmenplanung und Bebauungsplanung sowie Planfeststellungsverfahren jeweils mit umfassender Bürgerinformation und -beteiligung durchzuführen. Vielmehr bedarf es einer umfassenden und aktiven Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bereits in der Frühphase der Definition einer Vision und in der Frühphase von Leitbildern. Erst wenn diese Schritte mit einer positiven Einschätzung und Entscheidung abgeschlossen sind, sollten verbindliche planerische Handlungskonzepte entwickelt werden. Nicht nur während der Planungsphase, sondern vor allem zwischen den einzelnen Planungs- und Umsetzungsschritten bedarf es eines kontinuierlichen Beteiligungs- und Kommunikationsprozesses, der auch über die derzeit gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte hinausgehen sollte. Die betroffenen und interessierten Bürger sowie andere Beteiligte sind umfassend zu informieren und aufzuklären, bevor für Konzepte und Maßnahmen geworben werden kann. Erst durch eine so gestärkte Partizipation und Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung besteht die Chance auf eine stärkere Identifikation mit den regionalplanerischen Zielen, ein besseres Verständnis der Regulierungs- und Handlungserfordernisse und daraus folgend auf eine breitere Akzeptanz der zur Umsetzung notwendigen Schritte.

Bisher wird in der regionalplanerischen Praxis in Deutschland der Umsetzungsbezug häufig nur durch ein Monitoring und ein in Ansätzen vorhandenes Controlling wahrgenommen. Unter anderem das Beispiel Stockholm zeigt (vgl. Teil II), dass durch mehr Umsetzungsbezug der Regionalplanung die Bedeutung und Wahrnehmung sowohl der regionalen Organisation verbessert wird als auch die Akzeptanz regionalplanerischer Ziele und Grundsätze gestärkt werden. Dieses gilt – wie erwähnt – z. B. in der Region Stuttgart oder der Region Hannover mit der Zuständigkeit für den regionalen ÖPNV und die regionale Wirtschaftsförderung. Ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen, über das z. B. die Regionalräte in Nordrhein-Westfalen verfügen, ist allerdings erst dann zielführend, wenn es nicht nur bei dem Recht zur Anhörung bleibt, sondern auch die konkrete Ausschüttung von Fördermitteln in Verbindung mit

Zielen und Grundsätzen der Raumordnung gebracht wird. Die Regionalplanung wird dann nicht mehr nur als Reparatuer von Fehlentwicklungen oder als ablehnende Instanz wahrgenommen, sondern bringt sich selber aktiv in Entwicklungen unter Berücksichtigung der von ihr selbst gesetzten Handlungsspielräume ein.

Hinsichtlich des Umsetzungsbezuges betritt die Strategische Regionalplanung in weiten Teilen Neuland. Bisher erfolgte in Deutschland eher eine indirekte Umsetzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung über das Anpassungsgebot gemäß § 1 Abs. 4 BauGB oder § 4 ROG. In einzelnen Streitfällen geschah dies auch über die Kommunalaufsicht oder per Gerichtsbeschluss. Zwar gibt es Beispiele, in denen die Träger der Regionalplanung durch raumordnerische Verträge spezielle Maßnahmen initiiert (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2005) oder selber Förderprogramme für bestimmte Maßnahmen aufgelegt haben, aber eine umfassende und direkte Beteiligung oder gar Entscheidungskompetenz der Regionalplanung bei der aktiven Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen ist in Deutschland bisher eher die Ausnahme.

Allerdings liegt hier eine große Chance für die positive Wahrnehmung einer aktiven und gestaltenden Regionalplanung. Insofern sind die bisher bekannten Elemente im Zusammenhang mit einem Umsetzungskonzept sowohl im Hinblick auf eine Kooperation mit strategischen Verbündeten und Trägern von Umsetzungsaufgaben, aber auch im Hinblick auf eigene Umsetzungszuständigkeiten zu erweitern. Für eine effektive und effiziente Regionalplanung in Deutschland mit mehr Umsetzungsbezug bedarf es daher neuer strategisch ausgerichteter Zuständigkeiten durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Ob dies durch neue Planungsinstrumente, eine Neuordnung der Kompetenzen, durch verbesserte Kommunikation zwischen den Akteuren, eine adäquate Finanzausstattung durch zweckgebundene Mittelzuweisungen oder durch das Recht auf eigene Einnahmen geschehen kann, ist vertieft zu prüfen und politisch zu entscheiden. Allerdings zeigen die nationalen und europäischen Beispiele, dass hier ein großes Potenzial auch zur Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung liegt.

4 Fazit

Strategische Regionalplanung baut auf den Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben der klassischen Regionalplanung auf. Sie bietet die Voraussetzung, eine tragende Rolle für eine aktive Regionalentwicklung zu übernehmen. Dazu tragen die Formulierung von Leitbildern und Entwicklungszielen, eines Regionalen Entwicklungskonzeptes mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung sowie eines daraus abgeleiteten Umsetzungskonzeptes maßgeblich bei. Die Strategische Regionalplanung stützt sich dabei auf eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation, ein Monitoring und Controlling sowie auf systematische SWOT-Analysen und Akteursanalysen. Sie bildet für den gesamten Planungs- und Entwicklungsprozess oder für einzelne Abschnitte bzw. Produkte strategische Partnerschaften.

Nach einer Diskussion und der Verständigung auf Leitbilder und Entwicklungsziele werden Ziele und Grundsätze der Raumordnung aus den Leitbildern abgeleitet. Die Ziele und Grundsätze wiederum sind Grundlage und Begründung für konkrete Rege-

lungsinhalte und Regelungstiefen in der anschließenden Umsetzung. Im Interesse von Vermittelbarkeit, Transparenz und Akzeptanz empfiehlt sich eine Konzentration auf wesentliche, also strategische Aussagen, um die Komplexität im Kommunikationsprozess zu reduzieren. Als wichtiges Element der Strategischen Regionalplanung kommt im Interesse einer effektiven und effizienten Regionalentwicklung der möglichst deutliche, am besten unmittelbare Umsetzungsbezug hinzu.

Die Umsetzung muss auf ein dauerhaftes regionalspezifisches Monitoring und Controlling gestützt sein, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen und gegebenenfalls über Nachsteuerungen zielorientiert handeln zu können. Der größere Umsetzungsbezug der Strategischen Regionalplanung spricht auch für eine intensivere Mitwirkung bei der jeweiligen Budgetsteuerung. Es bleibt zu prüfen, ob eine erfolgreiche Regionalentwicklung nicht wirkungsvoller durch eine Verfügungs- und Entscheidungshoheit über ein eigenes Budget erreicht werden kann, z. B. im Rahmen von Projekten und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Auch ist zu prüfen, ob der Träger der Strategischen Regionalplanung auch die Trägerschaft für bestimmte Infrastrukturaufgaben in den Bereichen Verkehr, Soziales oder Freiraumgestaltung übernehmen kann, wie es in einzelnen Fällen bereits praktiziert wird.

Das Grundprinzip der Strategischen Regionalplanung ist die prinzipielle Verzahnung der Ordnungs- mit der Entwicklungsaufgabe. Durch die zusätzliche Verzahnung der prozessualen Komponenten Inhalt, Governance und Umsetzungsbezug entsteht eine zielorientierte Steuerung der Regionalentwicklung, die transparente und unmittelbar legitimierte Entscheidungsstrukturen schafft, einen direkten Umsetzungsbezug herstellt, Entscheidungswege abkürzt, die Wirksamkeit planerischer Konzepte sowie die Effizienz von Verwaltungshandeln steigert und dadurch den Erfolg und die Zukunftsorientierung der Regionalplanung verbessern kann.

Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR). Bonn.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg.) (2005): Öffentlich-rechtlicher landesplanerischer Vertrag zur Entwicklung des Lippemündungsraumes und Koordinierung der erforderlichen Planfeststellungsverfahren und deren Umsetzung. Im Rahmen einer Pressekonferenz der Bezirksregierung Düsseldorf vom 15. April 2005 veröffentlichtes Dokument. Düsseldorf.
- Heiland, S.; Vallée, D. (2006): Umweltprüfung von Regionalplänen – Neue Chancen für die Regionalplanung aus der Perspektive der Region Stuttgart. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (4), 322-328.
- Konze, H.; Schmidt, P. I. (2011): Planaufstellungs- und Änderungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumplanung. Hannover, 451-469.
- Kühn, M.; Fischer, S. (2010): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Dortmund.
- Regener, M.; Heiland, S.; Moorfeld, M.; Weidenbacher, S.; Vallée, D. (2006): Umweltprüfung von Regionalplänen – Ein Prüfkonzept am Beispiel der Region Stuttgart. In: Naturschutz und Landschaftsplanung – Zeitschrift für angewandte Ökologie 38 (6), 192-199.
- Scholl, B. (2004): Strategische Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1122-1129.

- Vallée, D. (2009): Zusammenwirken von Verkehrs- und Regionalentwicklung am Beispiel der Region Stuttgart. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 55. Ergänzungslieferung 11/09.
- Vallée, D. (2010): Die Region ist die Stadt von heute. In: Danielzyk, R.; Pesch, F.; Sahren, H.; Trommer, S. (Hrsg.): Perspektive Stadt. Essen, 281-298.
- Vallée, D. (2011): Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumplanung. Hannover, 567-604.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2006): Regionalmonitor Region Stuttgart – Strukturen und Entwicklungen in der Region Stuttgart. Stuttgart.

Anhang

Interviewpartner

Frankreich

Patrice Berger, Direktor der Abteilung Internationale Angelegenheiten von Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise, 69003 Lyon

Sybille Thirion, Planerin, Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise, 69003 Lyon

Gautier Rouhet, Planer, Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération Lyonnaise, 69003 Lyon

London

Kevin Reid, Leitender Planer, London Plan Team, Greater London Authority

Chris Poulton, Strategischer Planer, London Plan Team, Greater London Authority

Grahame Buchan, Planer, Strategic Development Planning Authority, Glasgow & Clyde Valley

Niederlande

Martin Aarts, Secretariat Raumordnung, Provincie Zuid-Holland, Rotterdam

Dr. Roland Auburger, Planer, Abteilungsleiter Raumplanung, Provincie Zuid-Holland, Den Hag

Helmut Thöle, Planer, Abteilung Raumplanung, Provincie Zuid-Holland, Den Hag

Schweden

Hans Hede, Senior Regional Planner, Stockholms Läns Landsting

Anna Wersäll, Vice-President, Stockholm Chamber of Commerce

Torsten Malmberg, Head of Strategic Planning, Stockholm City Planning Administration

Lars Sundblad, Urban Planner, Sigtuna Municipality

Schweiz

Peter Rytz, Vorsteher der Abteilung Kantonsplanung, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bern

Christoph Miesch, Fürsprecher Amtsvorsteher, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bern

Isabelle Meyer, Geschäftsführerin des Vereins Region Bern VRB

Dr. Donald A. Keller, RZU-Direktor, Zürich

Urs Pfister, Raumplaner NDS/HTL, Amt für Raumentwicklung, Kanton Graubünden, Chur

Dr. Duri Blumenthal, Geschäftsführer der Region Surselva, Ilanz/Glion

Joseph Sauter, Regionalplaner der Region Surselva, Ilanz/Glion

Dr. Sabine Friedrich, sapartners, stadtentwicklung – architektur, Zürich

Kurzfassungen/Abstracts

Strategische Regionalplanung

Strategic Regional Planning

Dirk Vallée

Hintergrund und Ziele

Die Regionalplanung ist in der Vergangenheit häufiger einem inhaltlichen und prozessualen Wandel ausgesetzt gewesen und hat diesen seit ihrer Einführung mit dem Bundes-Raumordnungsgesetz im Jahre 1965 stets erfolgreich bewältigt. Ausgelöst durch neue inhaltliche und prozessuale Herausforderungen stellt sich die Frage, wie die Regionalplanung in einem sich wandelnden sowie von Deregulierung und Liberalisierung geprägten Umfeld weiterzuentwickeln ist, um durch ihre Stärken zum Wohle der Allgemeinheit beitragen zu können. Dabei soll sie die Ordnungsfunktion und die Entwicklungsaufgabe gleichermaßen gut erfüllen und zur Herausbildung weicher Standortfaktoren und einer regionalen Identifikation beitragen. Insbesondere die intensive Einbindung der Akteure sowie eine stärkere Verzahnung von Leitbildern, Plänen und Umsetzung sind dazu wichtige Bestandteile. Gleichzeitig ist eine strategische, d. h. zielbezogene und konzeptgestützte Steuerung in den regionalspezifisch wichtigen Handlungsfeldern erforderlich. Dieses wird anhand nationaler und europäischer Fallbeispiele herausgearbeitet und analysiert.

Background and aims

Ever since its introduction in the Federal Republic of Germany in the form of the Spatial Planning Act of 1965, regional planning has often faced changes affecting the nature of both its subject matter and processes. Such changes have always been successfully tackled. Triggered by new challenges affecting both subject matter and process, the question now arises as to how regional planning should be further developed. In a changing environment characterised by deregulation and liberalisation, how should the strengths of regional planning be used to contribute to the common good? The aim is that the regional planning tasks of both regulation and development be equally well fulfilled and that regional planning should contribute to the emergence of soft locational factors and a regional identity. In particular, the significant involvement of actors and a better integration of guiding principles, plans and implementation are the most important elements here. At the same time, a strategic – that is, goal oriented and concept based – management in regionally specific fields of action is necessary. This is discussed and analysed using national and European examples.

Dietrich Fürst

Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“

Die Literatur zeigt eine europaweite Hinwendung zu Konzepten der strategischen Planung im Sinne von Einsatz der räumlichen Planung für räumliche Entwicklungsprozesse unter Beteiligung der Stakeholder. Obwohl es ein gemeinsames Konzept der strategischen Planung nicht gibt, lässt sich – trotz aller Kontroversen – ein differenzierter Grundkonsens erkennen, der als wesentliche Elemente der strategischen Planung umfasst: klare Zielorientierung, Planung unter Rückgriff auf Stärken-Schwächen-Analysen im interregionalen Kontext, diskursive Verfahren unter Einbindung der Stakeholder, Erweiterung um Lernkonzepte (auf Basis von Evaluationen und Controlling) sowie Einbezug der Öffentlichkeit als Kooperationspartner und Kontrollinstanz. Allerdings ist dieses Verständnis von Strategischer Planung eher eine Weiterentwicklung des Bestehenden als ein Paradigmawechsel.

International Understandings of “Strategic Regional Planning”

Examination of the literature reveals a Europe-wide move towards the concepts of strategic regional planning, i.e. towards the use of spatial planning for spatial development processes with stakeholder involvement. Although there is no common concept of strategic planning, it is possible – despite all the controversy – to recognise differentiated but nonetheless fundamental agreement as to the principal elements that constitute strategic planning. These are: a clear goal-orientation, planning with recourse to strengths-weaknesses analyses in interregional contexts, discursive procedures with stakeholder involvement, expansion to include concepts of learning (based on evaluation and control), and involvement of the public as both cooperation partner and supervisory body. This understanding of strategic planning is, however, rather a further development of the status quo than a paradigm change.

Axel Priebs

Dänemark: Planungsreform mit dem Ziel Regionalentwicklung statt Regionalplanung

Anfang 2007 wurde in Dänemark die landesweit etablierte Regionalplanung im Zuge einer tiefgreifenden Verwaltungs- und Gebietsreform abgeschafft. Die Steuerung der Raumnutzung haben die Kommunalpläne der 98 deutlich vergrößerten Kommunen übernommen. Die fünf neuen Regionen müssen seitdem Regionale Entwicklungspläne mit einem vorrangig strategischen Charakter aufstellen. Sie sollen Perspektiven der Entwicklung und Möglichkeiten zum gebündelten Kräfteinsatz aufzeigen und ein Leitbild der Regionalentwicklung vermitteln. Aus der dänischen Entwicklung, die auch als Kritik an den bisherigen Regionalplänen zu sehen ist, lässt sich für die deutsche Diskussion die Empfehlung ableiten, Regionalpläne um Zukunftsvisionen und die Darstellung strategischer Handlungsfelder zu ergänzen, um Orientierung in einem immer komplexer werdenden globalisierten Umfeld zu bieten.

Denmark: Planning Reform with the goal of Regional Development rather than Regional Planning

At the beginning of 2007 far-reaching administrative and district reforms in Denmark involved the abolishment of the established form of countrywide regional planning. The municipal plans of the 98 significantly enlarged municipalities took over the management of land use. Since the reforms, five new regions have had the task of producing regional development plans of a principally strategic character. These are to indicate development perspectives, possibilities for working together so as to bundle strengths, and guiding principles of regional development. These developments in Denmark can be seen as a critique of past regional plans. With reference to German discussions, the recommendation seems to be to supplement regional plans with visions for the future and indications of strategic fields of action, so as to offer orientation in an increasingly complex globalised context.

Dietrich Fürst und Petra Ilona Schmidt

Frankreich: Großraum Lyon

Entsprechend dem auf wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteten französischen Planungssystem hat der seit 1969 existierende Großraum Lyon (Grand Lyon) ein raumstrategisch orientiertes projekt- und freiraumbezogenes Raumentwicklungskonzept erarbeitet. Dessen Erstellung und spätere Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den Stakeholdern, die in korporatistischen Governance-Regimes eingebunden werden. Die Umsetzung wird zudem über Vertragsregelungen abgesichert.

France: the Lyon Conurbation

In keeping with the economic orientation of the French planning system, the Lyon conurbation (Grand Lyon), in existence since 1969, has produced a strategically oriented spatial development concept that focuses on projects and open space. Preparation and later implementation of the development concept were carried out in close cooperation with stakeholders who are integrated into corporatist governance regimes. Implementation is further safeguarded by contractual provisions.

Dietrich Fürst und Jens Scheller

Großbritannien: Region Greater London

Mit Einführung des *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004) wurde das englische Planungssystem stärker auf strategische Raumentwicklung ausgerichtet. Davon macht in besonderer Weise die *Greater London Authority* Gebrauch, deren direkt gewählte Mayors in den Strategischen Entwicklungsplänen sowohl ihre Regierungserklärung als auch ein Steuerungsinstrument gegenüber den 32 (selbstständigen) *boroughs* sehen. Das Besondere an der Londoner Strategischen Planung sind: die Zielsteuerung über

operationalisierte Kriterien für projektbezogene Entscheidungen; die hohe Bedeutung, die den Aushandlungsprozessen in der Planumsetzung beigemessen wird; die neuen Formen der *regional governance*, die korporatistisch ausgerichtet sind, aber einer starken Öffentlichkeitskontrolle unterliegen und von Planungsinspektoren im Ergebnis überprüft werden können; der enge institutionelle Bezug zur regionalen Wirtschaftsentwicklung über die Londoner Entwicklungsagentur (*London Development Agency*).

Great Britain: the Greater London Region

The introduction of the Planning and Compulsory Purchase Act in 2004 meant that the English planning system became more strongly oriented towards strategic spatial development. The Greater London Authority made particular use of this, with its directly elected mayors seeing the strategic development plans both as possible governmental statements and as management instruments to strengthen their position vis-à-vis the 32 (independent) boroughs. Strategic planning in London is distinguished by: goal-oriented management that uses operationalised criteria for project-related decisions; the great importance given to the negotiation processes that form part of plan implementation; new forms of regional governance that have a corporatist orientation but are subject to strong public control with results being liable to monitoring by planning inspectors; and the close institutional tie to regional economic development through the London Development Agency.

Dietrich Fürst und Petra Ilona Schmidt

Niederlande: Provinz Zuid-Holland und Metropolregion Rotterdam-Den Haag

Das niederländische Planungssystem hat sich mit dem neuen Planungsrecht (2004) noch stärker als bisher auf „Entwicklungssteuerung“ hinbewegt. Am Beispiel der Provinz Süd-Holland und der Metropolregion Rotterdam-Den Haag werden neuere strategische Planungsansätze herausgearbeitet. Für Deutschland von Interesse sind dabei: a) die engere Einbindung von Stakeholdern in die Planungsprozesse und vor allem Planumsetzung, b) das neue Verständnis von Planung als Management der Kooperation, c) die Umsetzung der Pläne über finanzielle Anreize, soziale Zwänge (Öffentlichkeitsbeteiligung, Medien) sowie Projektgenehmigungsvorbehalte und d) das Konsensmodell (trotz seiner Probleme).

The Netherlands: The Province of South Holland and the Rotterdam-Den Haag Metropolitan Region

With the new Planning Act of 2004, the planning system of the Netherlands moved more strongly towards "development management". Using the example of the province of South Holland and the metropolitan region of Rotterdam-Den Haag new strategic planning approaches are discussed. Of interest in the German context are: a) the closer involvement of stakeholders in the planning processes and particularly in the implementation of plans,

b) a new understanding of planning as the management of cooperation, c) the implementation of plans using financial incentives, social pressure (public participation and media) and project approval provisos, and d) the consensus model (despite its problems).

Axel Priebis und Dirk Vallée

Schweden: Region Stockholm

In der Region Stockholm ist eine kommunal verfasste Institution (Stockholm Läns Landsting) für die Regionalplanung verantwortlich. Der Ende 2010 abgeschlossene Aufstellungsprozess für einen neuen Regionalplan war deutlich stärker kommunikations- und diskursbestimmt als der seines Vorgängers. Als Grundlage für die planerische Arbeit wurde die Vision entwickelt, Stockholm zur attraktivsten Großstadregion Europas zu entwickeln. Daraus wurden vier Ziele und sechs zentrale Strategien abgeleitet. Räumlich konkrete Festlegungen erfolgen für die Raum- und Siedlungsstruktur sowie das Transportsystem, wobei die enge Verbindung zwischen Strategien und regionalplanerischen Festlegungen zu betonen ist. Trotz hoher Bereitschaft der regionalen Akteure zu informellen Vereinbarungen muss jedoch die fehlende planungsrechtliche Verbindlichkeit des Regionalplans kritisch gesehen werden.

Sweden: the Stockholm Region

In the Stockholm region an institution (Stockholm Läns Landsting) based on municipal authority is responsible for regional planning. The process of preparing the new regional plan was concluded at the end of 2010 and was clearly more determined by communication and discourse than its predecessor. The basis for the planning work was the development of a vision that saw Stockholm being developed to the most attractive city region in Europe. Four goals and six central strategies were derived from this vision. Spatially concrete stipulations affecting spatial and settlement structure and the transport system followed. The close connection here between strategies and regional planning stipulations is to be emphasised. However, despite the high level of willingness among regional actors to reach informal agreements, the failure of the regional plan to be legally binding must be viewed critically.

Heinz Konze, Dietmar Scholich und Gerd Tönnies

Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden

In der Schweiz haben sich in den letzten Jahren die gesetzlichen Grundlagen für die räumliche Planung erheblich geändert. Sie betreffen den räumlichen Fokus (Agglomerationen), die Strategien, Verfahren und Instrumente sowie die förderpolitische Ausrichtung (Agglomerationsprogramme). Die strategischen Entwicklungen und innovativen Ansätze wurden anhand der metropolitanen Region Zürich, der mittelgroßen Hauptstadtregion Bern und der ländlichen Region Graubünden auch hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die deutsche Regionalplanung untersucht.

Die Ergebnisse zeigen, dass in den drei Räumen Ansätze einer strategischen Planung erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Das Spektrum reicht von breit angelegten, szenariogestützten und moderierten Beteiligungsprozessen zur Erarbeitung von Leitbild- und Zielvorstellungen zur Regionalentwicklung (Einbeziehung von Stakeholdern) über schlanke Konzepte mit projektorientierter Planung, kontinuierlich durchgeführtem Monitoring und Controlling sowie gezielten Marketingmaßnahmen bis hin zu Umsetzungsmaßnahmen von Konzepten und Plänen. Hierzu gehören vor allem Umsetzungsprogramme der Kantone im Rahmen der neuen Agglomerationspolitik des Bundes. Diese Programme setzen verstärkt auf die motivationsfördernde Wirkung finanzieller Anreize. Die wirtschaftlich ausgerichteten Entwicklungskonzepte und -maßnahmen (Entwicklungsplanung) erleichtern den Zugang zu den „Fördertöpfen“. Zwischen politischer Planung, Aufgaben- und Finanzplanung einerseits sowie der Richtplanung andererseits wird so eine bessere Abstimmung erzielt.

Ein Großteil der untersuchten Ansätze besitzt ein hohes Transferpotenzial für die Fortentwicklung der Regionalplanung in Deutschland hin zu einer stärker strategisch ausgerichteten Regionalentwicklungspolitik.

Switzerland: the Regions of Bern, Zürich and Grisons

The legal basis of spatial planning in Switzerland has changed considerably in recent years. This affects the spatial focus (agglomerations), the strategies, procedures and instruments, and the focus of financial policy (agglomeration programmes). The strategic developments and innovative approaches have been investigated using the examples of the metropolitan region of Zurich, the medium-sized region of the capital city Bern, and the rural region of Grisons. The applicability of the approaches to German regional planning was also considered.

The results show that strategic planning approaches have clearly gained significance in the three areas under analysis. The spectrum is varied. There are broadly based, moderated processes of participation that use scenario planning and produce guiding principles and goals for regional development (stakeholder involvement). There are also lean concepts with project-oriented planning and on-going monitoring and control, targeted marketing initiatives, and implementation measures for concepts and plans. This particularly includes the cantons' implementation programmes carried out within the framework of new state agglomeration policies. These programmes rely strongly on financial incentives to provide motivation. The economically oriented development concepts and measures (development planning) facilitate access to funding. The aim is thus better coordination between zoning planning and planning of policy, tasks and finance.

A large proportion of the investigated approaches have potential for transfer to Germany, where they could support the further development of regional planning towards more strongly strategically oriented regional development policy.

Karl Heinz Hoffmann-Bohner

Deutschland: Region Hochrhein-Bodensee

Regionale Entwicklungsprozesse in der Region Hochrhein-Bodensee sind immer auch grenzüberschreitende Entwicklungsprozesse. Da die für den eigenen nationalen Raum verfügbaren Planungsinstrumente hier an reale Grenzen stoßen, müssen Strategien entwickelt werden, um das Denken und Handeln über Grenzen zu schärfen. In den vergangenen Jahren versuchte die Regionalplanung daher immer wieder grenzüberschreitende Planungsprozesse auszulösen. Im folgenden Beitrag wird diese Entwicklungsstrategie an zwei Beispielen beleuchtet. Ziel des deutsch-schweizerischen Entwicklungsprojektes „Strukturmodell Hochrhein“ war es, vom grenzüberschreitenden Informationsaustausch hin zur gemeinsamen Erarbeitung konkreter Raumvorstellungen zu kommen. Mit der grenzüberschreitenden Testplanung „Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein“ gelang es, zusammen mit den regional verantwortlichen Akteuren einen Beitrag zu leisten und den Ausbau der Rheintalbahn im Bereich der trinationalen Agglomeration Basel wesentlich zu beeinflussen. Es zeigt sich, dass raumplanerisches Einmischen Motor für Entwicklungsprozesse ist – in der Region Hochrhein-Bodensee ganz besonders für die Gestaltung grenzüberschreitender Entwicklungsprozesse.

Germany: the High Rhine - Lake Constance Region

In the High Rhine - Lake Constance region regional development processes are always also cross-border development processes. As the planning instruments available in national space are restricted by real borders in this area, it is necessary to develop strategies to sharpen cross-border thinking and action. In recent years regional planning has therefore repeatedly attempted to initiate cross-border planning processes. The following discussion uses two examples to shed light on this development strategy. The aim of the German-Swiss development project "High Rhine structure model" was to progress from cross-border information exchange towards the joint preparation of concrete spatial visions. The cross-border test planning "Long term perspectives for integrated spatial and railway development on the High Rhine and Upper Rhine", together with regionally responsible actors, was able to successfully contribute towards significantly influencing the extension of the Rhine Valley Railway in the tri-national area of the Basel agglomeration. It was demonstrated that spatial planning involvement is an engine for development – in the High Rhine - Lake Constance region particularly for the shaping of cross-border development processes.

Hans-Peter Hege

Deutschland: Metropolregion Rhein-Neckar

Obwohl die Metropolregion Rhein-Neckar durch die Lage im Schnittpunkt der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz geprägt ist, bildet sie einen weitgehend einheitlichen Wirtschafts- und Lebensraum. Die Wurzeln der länderüber-

greifenden Regionalplanung und -entwicklung reichen weit zurück und mündeten darin, dass 2006 auf Grundlage des neuen Staatsvertrags Rhein-Neckar auch formell ein einheitlicher Planungsraum mit dem kommunal verfassten Verband Region Rhein-Neckar geschaffen wurde. Der Staatsvertrag spricht dem Verband weitreichende Kompetenzen im Bereich der Regionalplanung und -entwicklung zu. Die dadurch mögliche enge Verzahnung dieser beiden Bereiche und die räumliche Deckungsgleichheit von Metropolregion und Verband Region Rhein-Neckar als Regionalplanungsträger ist grundlegende Voraussetzung für die in diesem Raum praktizierte, zukunftsweisende strategische Regionalplanung.

Germany: the Rhine-Neckar Metropolitan Region

Despite the fact that the Rhine-Neckar metropolitan region is characterised by its position at the intersection of the states of Baden-Württemberg, Hesse and Rhineland-Palatinate, it forms a largely coherent economic and living space. The roots of trans-state regional planning and development can be traced back a long way, and led in 2006 to the creation of Rhine-Neckar as a formally unified planning space. The Rhine-Neckar Regional Association is a statutory body based on a new state treaty that grants the association far-reaching authority in matters of regional planning and development. Close interlinking between these two fields is thus made possible. This and the spatial congruence of the metropolitan region and the regional planning body, the Rhine-Neckar Regional Association, are fundamental preconditions for the forward-looking strategic regional planning being practiced in this region.

Gerd Schäde und Dirk Vallée

Deutschland: Region Mittleres Mecklenburg/Rostock

Die Region Mittleres Mecklenburg/Rostock liegt im Nordosten Deutschlands zwischen den Metropolregionen Hamburg, Berlin und Kopenhagen/Malmö. Sie ist das wirtschaftliche und wissenschaftliche Zentrum des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern und besitzt mit Rostock den wichtigsten Standort der maritimen Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns. Die in dem Beitrag skizzierten Beispiele und Handlungsansätze einer nachhaltigen strategischen Regionalentwicklungspolitik zeigen, wie aus den Gunstfaktoren der geographischen Lage sowie den ökonomischen Herausforderungen eine Verzahnung von Leitbild, politischer Positionierung und regionalplanerischen Festlegungen entstehen kann, bis hin zu einem aktiven und fokussierten Regionalmanagement. Insbesondere die Positionierung als „Regiopole“ soll eine besondere Marke für die Region im Rahmen der Metropolendiskussion erzeugen und für eine nationale und internationale Positionierung genutzt werden.

Germany: the Central Mecklenburg/Rostock Region

The region of Central Mecklenburg/Rostock lies in the north-east of Germany between the metropolitan regions of Hamburg, Berlin and Copenhagen/Malmö. The region is the economic and academic centre of the federal state Mecklenburg-Western Pomerania, while Rostock

itself is the most important location for the state's maritime economy. The paper outlines various examples and approaches related to sustainable strategic regional development policy. These demonstrate how favourable factors related to geographical situation and economic challenges can lead to interlinking between guiding principle, political positioning and regional planning stipulations, resulting in active and focused regional management. In particular, positioning as a regional metropolis – "Regiopole" – should give the region a recognisable branding in the context of the metropolis discussion and is to be used for national and international positioning.

Tobias Brandt und Heinz Konze

Zusammenfassende Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den Fallstudien

In den untersuchten europäischen und deutschen Regionen werden weitgehend gleiche Ziele zur positiven Beeinflussung der räumlichen und strukturell relevanten Entwicklungen verfolgt. Um für deutsche Regionen nutzbringende Erkenntnisse aus den internationalen Fallstudien abzuleiten, werden wesentliche Elemente aus den zentralen Feldern Organisation, Planart, Prozesse, Planinhalte und Umsetzung miteinander verglichen. Eine schematische Darstellung zeigt – für eine leichtere Gesamtbetrachtung der untersuchten Fallstudien – die Kernpunkte neuer Instrumente, Methoden und Verfahren für eine neuartige *Strategische Regionalplanung* auf, die sich auch für eine Fortentwicklung der klassischen Regionalplanung in den deutschen Regionen anbieten.

Summary and comparison of case study results

In the European and German regions investigated, largely similar goals were pursued in order to positively influence spatial and structurally relevant developments. The international case studies are compared in terms of significant elements from the key fields of organisation, plan type, processes, plan content and implementation, with the aim of producing results that could benefit the German regions. A schematic representation is used to give a simpler overview of the case studies, and shows key aspects of a new kind of strategic regional planning: new instruments, methods and processes, which are also appropriate for the further development of classical regional planning in the German regions.

Dirk Vallée

Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland

Teil III beschreibt die Funktionsweise der Strategischen Regionalplanung mit einer Fokussierung auf die einzelnen Prozesse und Produkte. Dabei werden zur Verdeutlichung ausgewählte Beispiele aus Deutschland und Europa herangezogen. Auf der Basis des Verständnisses von Funktionen, Prozessen und Produkten der Strategischen Regionalplanung erfolgt sodann die Benennung der einzelnen Elemente als Bestandteile

eines Baukastens, der so verstanden werden will, dass er eine Strategische Regionalplanung in idealtypischer Form aufzeigt, aber gleichzeitig den Regionen erlaubt, sich nach eigenen Kriterien und eigenem Verständnis einzuordnen und nach sinnvollen nächsten Schritten auf dem Weg zu einer Strategischen Regionalplanung als Motor zu einer effektiven regionalen Entwicklungsperspektive zu suchen. Außerdem wird der Mehrwert gegenüber der klassischen Regionalplanung beschrieben.

A Model of Strategic Regional Planning in Germany

Part III describes the functionality of Strategic Regional Planning, focusing on the individual processes and products. By way of illustration, selected examples from Germany and Europe are discussed. Based on an understanding of the functions, processes and products of Strategic Regional Planning, individual elements are identified as components of a building block concept. This is to be understood as an ideal-typical form of Strategic Regional Planning, which also allows the regions to use their own criteria and understandings to identify their positions in the scheme and to find appropriate next steps to lead towards Strategic Regional Planning. Strategic Regional Planning can thus become an engine for effective regional development. The advantages of Strategic Regional Planning compared to classical Regional Planning are also described.

Über die ARL

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht die Wirkung menschlichen Handelns auf den Raum und analysiert die Möglichkeiten einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies geschieht auf den Feldern Wirtschaft, Soziales, Ökologie und Kultur.

Die ARL ist das zentrale, disziplinübergreifende Netzwerk von Expertinnen und Experten, die in der Raumforschung und Raumplanung arbeiten. Damit bietet sie die ideale Plattform für den raumwissenschaftlichen und raumpolitischen Diskurs. Forschungsgegenstand sind räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland und Europa.

Die Akademie ist eine selbstständige und unabhängige raumwissenschaftliche Einrichtung öffentlichen Rechts von überregionaler Bedeutung und gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse. Sie wird gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und gehört der Leibniz-Gemeinschaft an.

Sie vereint Fachleute aus Wissenschaft und Praxis in ihrem Netzwerk. Dadurch können Grundlagenforschung und Anwendung eine direkte Verbindung eingehen – eine wichtige Voraussetzung für eine fundierte Beratung von Politik und Gesellschaft.

Dank ihrer Netzwerkstruktur und der Arbeitsweise in fachübergreifenden Gruppen ermöglicht die ARL den effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Akteuren. So sind erfolgreiche Kommunikation und Wissenstransfer auf allen Ebenen gewährleistet. Auf der Basis des personellen Netzwerks fungiert die ARL als Mittlerin zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit.

Nähere Informationen über die ARL finden Sie unter www.arl-net.de.

Der Hauptanspruch der Strategischen Regionalplanung besteht darin, Orientierung zu vermitteln und eine langfristige Ausrichtung der Regionalentwicklung zu bewirken. Ein erfolgreicher Planungsprozess bedarf deswegen mehr denn je einer neuen und intensiven Verzahnung von Leitbildern (Zielen), Konzepten (Plänen) und daran orientierten Schritten zu deren Umsetzung. Strategische Regionalplanung als dreistufiger, eng verzahnter Planungsprozess stützt sich dabei auf die Bildung von Netzwerken, umfassende Partizipation, die frühzeitige Schaffung strategischer Partnerschaften (Allianzen) sowie die Unterstützung der Akteure bei der Umsetzung der Konzepte, Pläne und Programme. Grundlage für die Vielzahl der Aktivitäten sind kontinuierliches Monitoring und Controlling. Mit dieser Thematik hat sich eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe von Wissenschaftlern und Praktikern beschäftigt. Auf der Basis einer Auswertung nationaler und internationaler Fallbeispiele legt sie mit diesem Band grundlegende Beiträge (Module) für ein fachlich fundiertes, konsistentes Modell einer zukunftsfähigen Strategischen Regionalplanung vor, das Aspekten der Regionalentwicklung besondere Bedeutung beimisst und eine Entwicklungssteuerung gleichermaßen in städtischen wie in ländlichen Regionen ermöglicht.

Strategic Regional Planning aims primarily to provide orientation and give a long term dimension to regional development. A successful planning process thus increasingly requires new and intensive interlinking between guiding principles (goals), concepts (plans) and implementation, each step of the latter being oriented on the former two stages. Strategic Regional Planning is thus a three-stage, closely interlinked planning process based on the formation of networks, comprehensive participation and the early creation of strategic partnerships (alliances), as well as on support from actors when implementing concepts, plans and programmes. Continuous monitoring and controlling are essential for the majority of activities.

These are the themes that have been under discussion by an interdisciplinary working group of academics and practitioners. Based on analysis of national and international case studies, the group presents the fundamentals (modules) of a well-researched and consistent model of Strategic Regional Planning. The model focuses particularly on aspects of regional development and enables development to be managed in urban as well as in rural regions.

ISBN: 978-3-88838-066-2



9 783888 380662